

La Répartition de la Dette Publique Ottomane par les Traités de Paix

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 3 Décembre 1935, à 13 h. 30.

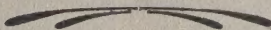
PAR

I. SITKI

Diplômé de l'Ecole libre des Sciences politiques

PRÉSIDENT : M. GIDEL, Professeur.

SUFFRAGANTS : MM. GEOUFFRE DE LA PRADELLE, Professeur.
LE FUR, Professeur.



PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

E. LOVITON & C^{ie}

160, RUE SAINT-JACQUES

—
1935



Digitized by the Internet Archive
in 2026

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

**La Répartition de la Dette
Publique Ottomane
par les Traités de Paix**

**A ceux qui ont souffert et souffrent
encore de l'impérialisme étranger.**

I. S.

La Répartition de la Dette Publique Ottomane par les Traités de Paix

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 3 Décembre 1935, à 13 h. 30.

PAR

I. SITKI

Diplômé de l'Ecole libre des Sciences politiques

PRÉSIDENT : M. GIDEL, Professeur.

SUFFRAGANTS : MM. GEOUFFRE DE LA PRADELLE, Professeur.
LE FUR, Professeur.

PARIS
LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN
F. LOVITON & C^{ie}
160, RUE SAINT-JACQUES

1935



BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES DIVERS

1° *Traitant de la question de la répartition de la Dette publique d'un État.*

APPLETON (Henry). — *Des effets des annexions de territoire sur les dettes de l'État démembré ou annexé et sur celles des Provinces, départements, etc... annexés*, thèse, Paris, 1894.

BLUNTSCHLI. — *Le Droit international codifié*, 2^e édition, Paris, 1881.

DE LA PRADELLE et Nicolas POLITIS. — *Recueil des Arbitrages internationaux*, tome I (1798-1855), Paris, 1905 ; tome II (1856-1872), Paris, 1923.

CABOUAT Jules. — *Des annexions de territoire et de leurs principales conséquences*, Paris, 1881.

DESPAGNET. — *Cours de Droit international public*, 4^e édition, revue par Ch. de Boeck, Paris, 1910.

DE CLERCQ. — *Recueil des Traités de la France*, tome XII, 1878.

DECOUDU Jean. — *Le partage des Dettes publiques autrichiennes et hongroises*, 1918-1926, Paris, 1926.

FAUCHILLE. — *Traité de Droit international public*, tome I, 6^e édition, Paris, 1928.

GIDEL Gilbert. — *Des effets de l'annexion sur les concessions*, thèse, Paris, 1904.

JÈZE Gaston. — *Cours de sciences financières et de législation financière française*, 6^e édition, Paris, 1922.

PENESCO Alexandre. — *Les clauses financières du Traité de Saint-Germain en Laye*, Paris, 1921.

POLITIS Nicolas. — *Les emprunts d'État en Droit international*, thèse, Paris, 1894. *La caisse de la Dette égyptienne*, 1896.

PRADIER-FODÉRÉ. — *Traité de Droit international*, Paris, 1885.

SACK (A. N.). — *Les effets des Transformations des États sur leurs Dettes publiques*, Paris, 1927.

La succession aux dettes publiques d'État. Recueil de Cours de l'Académie de Droit international de La Haye, tome XXIII, 1928, III.

2° *Concernant la Dette publique ottomane.*

ALPHAND Hervé. — *Le partage de la Dette publique ottomane et son règlement*, Paris, 1928.

ANDREADÈS. — *Les obligations financières envers la Dette publique ottomane des provinces détachées de l'Empire turc d'après le Traité de Berlin*, R. D. I. P. tome XI, p. 585.

BERGER (L.). — *L'administration de la Dette publique ottomane*, Constantinople, 1899.

- DERTLIS (P. B.). — *La Grèce et la Dette publique ottomane*, R. D. I. P., Paris, 1931.
- DELEYGUE (L.). — *Essai sur les Finances ottomanes*, thèse, Paris, 1911.
- DUPUIS (L.). — *Le contrôle financier de la Dette publique ottomane*, thèse, Paris, 1908.
- NORADOUNGHIAN (G.). — *Recueil d'actes internationaux de l'Empire ottoman*, tome IV, 1878-1902, Paris, 1902.
- DU VELAY. — *Essai sur l'histoire financière de la Turquie*, Paris, 1903.
- FAZIL (I.). — *Les emprunts ottomans (en turc)*, *Revue de la Faculté de Droit d'Istamboul*, n^{os} 23 et 33, 1926.
- FEHMI (H.). — *L'extrait de la Déclaration relative à la Dette publique ottomane*, Document officiel publié en 1933.
- HEIDBORN. — *Finances ottomanes*, Paris, 1912.
- MORAWITZ. — *Les Finances de la Turquie*, Paris, 1902.
- ROUMANI Adib. — *Essai historique et technique sur la Dette publique ottomane*, thèse, Paris, 1927.
- THÉRY Edmond. — *Les Finances ottomanes*, Paris, 1901.
- Les autres ouvrages consultés seront cités chaque fois que nous nous y référerons.

II. — LES DOCUMENTS

- Décret de Mouharrem rendu 28 Mouharrem 1299, 8-20 décembre 1881.
- Décret annexe au Décret de Mouharrem, Constantinople, 1903.
- Comptes rendus du Conseil de l'Administration de la Dette publique ottomane, Constantinople, Paris (Paraît annuellement depuis 1882).
- Procès-verbaux et rapports de la Commission financière des affaires balkaniques, Paris, Imp. Nat., 1913.
- Traité de Paris entre les Puissances alliées et associées et la Turquie, signé à Sèvres le 10 août 1920.
- Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne, Série I, tomes III et IV ; Série II, tomes I et II.
- Documents et tableaux relatifs à la répartition des charges annuelles de la Dette publique ottomane, conformément au Traité de Lausanne du 24 juillet 1923.
- Sentence arbitrale rendue par M. Eugène Borel, Genève, 18 avril 1925.
- Tableaux relatifs à la Répartition des charges annuelles de la Dette publique ottomane établis conformément aux clauses financières du Traité de Lausanne et modifiés suivant les décisions de M. l'arbitre Borel désigné par le Conseil de la Société des Nations en vertu de l'article 47 dudit traité, Constantinople, 1928.
- Procès-verbaux des onze séances tenues à Paris, du 1^{er} juillet au 21 octobre 1925 par la commission chargée de fixer les modalités de la répartition du capital nominal de la Dette publique ottomane, Constantinople, 1925.

INTRODUCTION

Le sujet que nous nous proposons d'examiner n'est qu'une étude historique et juridique du problème de la répartition des Dettes Publiques Ottomanes. La question a été posée, la première fois, en 1878 au Congrès de Berlin. Depuis, à la suite des guerres malheureuses, l'Empire Ottoman a subi plusieurs changements territoriaux. Mais jusqu'à la Grande Guerre, les Traités de Paix n'ont pas réglé la répartition de la Dette d'une façon satisfaisante. La plupart d'entre eux ne sont même pas appliqués.

Depuis plus d'un siècle tous les traités qui ont sanctionné une annexion ou des remaniements territoriaux contiennent des clauses relatives au partage des dettes de l'Etat démembré.

Les relations économiques de plus en plus intenses entre les nations, les facilités de circulation des capitaux, le développement du crédit public ont donné au problème de la répartition de la dette des États une importance de premier ordre.

La doctrine, à son tour, s'est vivement intéressée aux discussions portant sur le problème de la succession entre États. Plusieurs auteurs, après avoir étudié la question, ont développé les principes fondamentaux des solutions à appliquer au problème. La grande guerre ayant bouleversé complètement les frontières de tous les États de l'Europe, cette question a pris une envergure nouvelle.

Pourtant, la répartition de la dette publique d'un État amoindri n'est pas encore entrée dans les règles positives

de Droit international. Sur bien des points la divergence de vue existe entre plusieurs jurisconsultes. Les stipulations des Traités sont encore moins unanimes que la doctrine. Après la guerre générale, à la suite du démembrement de l'Empire Ottoman, c'est le traité de Lausanne qui a établi le partage de la Dette publique ottomane entre les États en faveur desquels une partie de territoire a été détachée de l'ancien Empire d'une façon définitive.

Bien que notre sujet ne soit pas, comme son nom l'indique, la question générale de la répartition des dettes publiques d'un Etat transformé territorialement ou politiquement, nous avons cru utile et même nécessaire, avant d'examiner notre sujet, de donner un aperçu général sur l'ensemble du problème et des solutions qu'on lui a apportées. En effet, dans la première partie, nous tâcherons de déterminer d'abord comment la question se pose sur le terrain international, ensuite d'analyser les règles proposées par la doctrine et de dégager des idées générales des stipulations des Traités.

La seconde partie de notre étude sera consacrée à l'analyse des différents traités de Paix qui ont stipulé la répartition de la Dette ottomane. Nous examinerons d'abord, à la lumière des principes de notre première partie et après avoir donné un historique de la Dette publique ottomane, les clauses du Traité de Berlin relatives à la répartition et leur application. Ensuite, nous essayerons de dégager les principes généraux du Traité de Lausanne et nous chercherons si les stipulations édictées par les Traités sont conformes aux droits des parties en cause ou si elles pourraient trouver de meilleures rédactions.

Enfin, nous examinerons dans ses grandes lignes la mise en application du Traité de Lausanne qui nous mènera à l'étude des Travaux du Conseil de la Dette ottomane, et de la Commission chargée de fixer les modalités de répartition du Capital nominal de la Dette ottomane et à l'examen de l'Accord conclu entre les porteurs et la Turquie.

PREMIÈRE PARTIE

Principes généraux de la répartition des Dettes publiques d'un Etat démembré

CHAPITRE PREMIER

La base et la nature juridique de la Dette publique

I. — LE DÉVELOPPEMENT DU CRÉDIT PUBLIC

Il nous faut avant tout savoir quelle est la base juridique de l'emprunt public.

La conception de la dette publique n'a pas été toujours la même dans l'histoire. Le crédit public de l'État, dans le sens que nous entendons aujourd'hui, ne s'est développé qu'au cours du XIX^e siècle. Il est de date très proche. Jusque-là, les emprunts contractés par les rois n'étaient que leurs dettes personnelles. Le plus souvent, ils n'avaient en vue que leurs besoins personnels, et les emprunts n'engageaient que le patrimoine privé du roi. Les rois, gênés financièrement, n'ayant pas à leur disposition le droit de lever l'impôt, « ayant battu monnaie par la création d'offices inutiles, ayant pressuré les Juifs ou les marchands étrangers, prodiguaient les promesses, engageaient leur parole dans l'espoir d'obtenir personnellement quelques prêts (1) ».

Enfin pour entreprendre une guerre ou pour payer les

(1) G. Jèze, *Cours de science financière et de législation financière française*, 6^e éd., 1922, p. 220.

dépenses de la maison royale, il fallait recourir aux emprunts. La répudiation des dettes se produisait régulièrement à la mort du prince qui avait contracté la dette, le successeur refusait de faire honneur aux engagements du roi défunt.

Au cours des siècles, cette conception personnelle des dettes a évolué. Ce que l'on considérait d'abord comme la dette personnelle du roi est devenue une obligation de la couronne. « Les dettes de la couronne n'étaient pas des dettes d'État, ni la communauté dans son ensemble, ni le parlement n'en étaient responsables : ces dettes n'étaient pas les leurs » (1). C'est la couronne qui était, désormais, chargée de la responsabilité de la dette publique, donc les emprunts ne constituaient pas la dette de l'État ou de la nation, mais la dette de la couronne. Or nous voyons dans ces dettes le caractère privé qui découle d'ailleurs de la conception personnelle de l'État. L'État à cette époque, même après que le principe de continuité de royaume fut établi, n'était pas une unité personnelle avec toutes les charges et tous les actifs qui nécessitaient le fonctionnement des services publics.

*

* *

C'est pourquoi jusqu'à une époque très récente les dettes de l'État ne grevaient pas tout le patrimoine de l'État, mais suivant les cas une portion de ce patrimoine, parce que les finances des pays n'étant pas bonnes et les

(1) Sack (A. N.), La succession à la dette publique, *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de la Haye*, t. 23, 1928, p. 182.

créanciers de la couronne étant exposés, sujets sans défense, à l'arbitraire d'un roi absolu, ils demandaient une sûreté réelle. Les emprunts n'avaient pas le caractère contractuel. Toutes les opérations ne comportaient pas un contrat d'emprunt mais une vente-achat, une aliénation ou un affermage de tel ou tel privilège, droits ou pouvoirs d'ordre public.

II. — LA CONCEPTION ACTUELLE DU CRÉDIT PUBLIC

Pour arriver à une conception nouvelle des emprunts de l'État, il a fallu attendre que les conditions politiques, financières, économiques du crédit public fussent développées.

« Le crédit public suppose quatre conditions essentielles : 1^o L'existence de capitaux mobiliers importants, disponibles ; 2^o Des facilités de transfert (forme de titres), et des négociations des titres mobiliers (bourses) ; 3^o La confiance des capitalistes dans les autorités publiques ; la volonté du pays et sa capacité de payer les impôts, si lourds soient-ils, nécessaires au service de la Dette » (1).

A mesure que ces conditions se réalisent, le système d'affectation au service des dettes publiques de tels ou tels revenus déterminés disparaît.

L'évolution juridique du crédit public a commencé à s'affirmer parallèlement aux nouveaux principes du droit public, en Angleterre vers la fin du xvii^e siècle, en France avec la Révolution.

Décrets du 16, 17, 22 avril 1790, article premier : « La nation déclare qu'elle affecte et hypothèque (aux créan-

(1) G. Jèze, *op. cit.*, p. 220.

ciers de l'État) toutes les propriétés et le revenu dont elle peut disposer... »

En fait, par la suite, les dettes publiques furent maintes fois dotées de sûretés réelles, mais ce ne furent que des garanties spéciales subsidiaires, et le principe fondamental selon lequel les dettes publiques sont assurées sur toutes les ressources de l'État est toujours maintenu. Peu à peu dans tous les pays ce principe est admis et les dettes publiques furent basées « sur les ressources intégrales de l'État, quelquefois les affectations spéciales ont été établies par les différents États pour certaines dettes, mais la responsabilité générale des revenus du pays était toujours stipulée » (1).

La notion moderne de l'État y a beaucoup contribué. L'État n'est plus aujourd'hui un Etat gendarme. Il n'est plus doté de cette souveraineté qui excluait toutes les règles limitatives à son autorité. Il n'est point considéré aujourd'hui comme un simple gouverneur des personnes. Avec son unité budgétaire, ses travaux publics organisés à la manière des entreprises privées, soumis à une juridiction, l'État constitue le sommet et l'ensemble de toutes les organisations des services publics. « Il existe une organisation pour la satisfaction des besoins et intérêts communs » (2).

Celui seul qui est compétent à recueillir les bénéfices tirés du fonctionnement de ces organisations est responsable de toutes les obligations qui en découlent. Étant donné cette conception de l'État, il nous est facile de confirmer que, quelque soit l'affectation du fond de l'em-

(1) G. Jèze, *op. cit.*, p. 400 et suiv.

(2) G. Jèze, *op. cit.*, p. 1.

prunt, il est assuré avec tout le patrimoine de l'État. M. G. Jèze écrit : « L'emprunt public de l'État étant contracté pour le compte d'un patrimoine administratif, qui par sa nature, est perpétuel... pèse sur le patrimoine perpétuel ». Duguit, dans son *Traité de droit constitutionnel*, affirme le même point de vue : « Quand on dit qu'il existe une dette de l'État, cela signifie tout simplement que sur l'ensemble des richesses qui forment tout son patrimoine... il doit être prélevé une certaine quantité de richesse... »

Après avoir étudié le développement du crédit dans les différents pays, M. Sack constate que « les dettes publiques d'État sont assurées par tout le patrimoine de l'État, elle en grève le patrimoine entier » (1).

Une fois cette idée essentielle de la charge publique exposée, nous devons nous ranger à côté de M. Sack pour en tirer cette conséquence. Le fonctionnement des services publics est limité par les frontières, la souveraineté de l'État est définie par son territoire. Tout ce qui se trouve dans les limites de l'État et la population de ce territoire qui participe aux dépenses publiques par différents moyens, restent sous la souveraineté de l'État et contribuent à ses charges.

Les éléments essentiels et constitutionnels d'un État sont : 1^o la population, 2^o l'organisation politique (régime) et enfin le territoire déterminé qui constitue la base même de toutes ses richesses. (Domaine privé, domaine public). Le service des dettes est assuré par la population, par le domaine privé de l'État et par le domaine public. Les deux premiers sont des phénomènes mouvants, pour

(1) Sack, *op. cit.*, p. 228.

employer un mot plus approprié, les éléments dynamiques de ce patrimoine. Dans ce sens qu'ils se développent, varient, en somme, ils oscillent. Quant au troisième, il est stable, il est l'élément statique sur quoi toutes les obligations reposent. Cela ne veut pas dire qu'il ne change point, mais ce changement est déterminé par un fait restant en dehors de sa volonté et sortant de son pouvoir. « Les variations du chiffre de la population et du domaine privé sont des phénomènes normaux du point de vue de la conception juridique de l'État...; par contre, le changement des limites territoriales de l'État est un fait anormal, étranger à sa nature même » (1).

Le gouvernement ne peut exercer son pouvoir que dans les frontières de ses territoires.

Duguit dit : « Le (territoire) est la limite matérielle de l'action effective des gouvernants, il est cela, il est tout cela et il n'est que cela » (2).

Th. Frunck-Brentano et Albert Sorel écrivent : « On définira l'État : l'ensemble des institutions par lesquelles les nations sont parvenues à organiser leurs forces et à maintenir l'ordre public à l'intérieur des frontières déterminées » (3).

M. Hauriou dit : « Ce qui domine dans les institutions anciennes, c'est le lien existant d'homme à homme. Tandis que, dans l'État, qui sur ce point a succédé aux institutions patrimoniales, les individus sont pris comme appartenant à un territoire, non seulement en tant qu'appartenant à ce territoire, mais encore en raison de leur qualité d'habitants, c'est en effet cette qualité qui est

(1) Sack, *op. cit.*, p. 274.

(2) *Traité de droit constitutionnel*, 2^e éd., p. 47.

(3) *Précis du droit des gens*, 2^e éd., Paris, 1887, p. 13.

atteinte par la législation de l'État, par sa police, par ses services administratifs ».

De tout ce que nous venons d'exposer, il résulte que la Dette publique d'un État grève « l'ensemble de son territoire ». Quelle que soit la sûreté réelle d'une dette, quelle que soit son affectation, ce qui est chargé d'une Dette publique, ce sont toujours toutes les ressources de revenus dont l'État dispose. « Nous n'entendons pas dire que la terre soit hypothéquée, ni que son sol (de l'État) comme objet physique ayant une valeur commerciale, serve de gage d'une façon quelconque : ce qui est grevé, ce sont les ressources financières de l'État (ressources relevant du droit privé, domaines et entreprises d'État, ressources relevant du droit public, impôts, monopoles, etc...), dans les limites du territoire déterminé ; ce n'est que dans ce sens que la Dette d'État grève le territoire de l'État débiteur » (1). M. Politis constate le même fait : « L'État qui contracte une dette, soit par emprunt soit autrement, le fait pour le bien général de la nation, toutes les parties du territoire en profitent » (2). Ensuite il ajoute que pour rembourser sa dette, l'État a compté sur « les ressources de ses différentes provinces, le produit de leurs richesses naturelles et industrielles, le travail de leurs habitants, les impôts qu'elles paieraient » (3).

(1) Sack, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de la Haye*, 1928, p. 238.

(2) Politis, *Les emprunts d'Etat en Droit international*, thèse, 1894, p. 110.

(3) Politis, *op. cit.*, p. 110.

CHAPITRE II

La Dette publique a un caractère contractuel

Une fois la base juridique de la Dette publique déterminée, examinons son caractère, ce qui nous montrera d'ailleurs le fondement des droits des créanciers. Un emprunt contracté lie juridiquement les deux parties, l'État comme débiteur et les particuliers comme créanciers ; « ce sont des obligations de droit privé en ce qui concerne leur teneur matérielle » (1). « L'emprunt est un contrat et non pas une règle générale de conduite » (2). Un État n'a pas plus le pouvoir de porter atteinte à une obligation, dans laquelle il est engagé, que de porter atteinte aux contrats des individus. En se basant sur le fait que c'est par une loi que le parlement permet au gouvernement de contracter des emprunts, plusieurs auteurs ont voulu y voir un élément de souveraineté ou un acte législatif. Si on considère avec eux cette thèse comme valable, toutes les obligations juridiques de l'État envers ses fournisseurs et les opérations relatives à l'achat et à la vente du bien de l'État devraient rentrer dans cette catégorie, tandis que l'on ne conteste plus aujourd'hui leur caractère contractuel. La souveraineté n'a plus cette notion mystérieuse qu'elle avait dans le temps. « Le mot : souveraineté n'a pas de signification juridique ;

(1) Sack, *Des effets des transformations des Etats sur leurs dettes publiques*, 1928, p. 24.

(2) G. Jèze, *op. cit.*, p. 278.

il constate un fait. Le parlement est souverain en ce sens qu'il n'y a pas d'autorité publique qui puisse juridiquement émettre une volonté contre la volonté du parlement » (1). L'intervention du législateur est nécessitée par cette raison que le service des emprunts doit être assuré par les impôts. C'est le parlement qui est seul compétent, par le moyen d'une loi, pour y autoriser le gouvernement. Ce n'est alors que l'exécution d'un contrat et non pas la naissance d'une obligation qui est en question ; et même dans ce cas il n'est qu'une loi formelle. Tribunal mixte du Caire : jugement dans l'affaire du Tribut d'Égypte en 1925 : « Lorsqu'un gouvernement contracte envers un particulier l'obligation de lui payer une somme déterminée, il contracte une obligation civile... Il ne peut tirer de sa qualité de puissance publique le droit de se délier de son obligation en décidant par sa seule volonté qu'il est libéré pour telle raison dont il serait seul juge de l'obligation civile par lui contractée... refuser de payer en prétendant éteinte l'obligation contractuelle d'où dérive l'engagement de payer, n'a jamais été un acte de souveraineté ou de puissance publique (car tout particulier peut le faire) et ne saurait le devenir uniquement parce que le débiteur est un État » (2).

(1) G. Jèze, *op. cit.*, p. 298.

(2) Cité par M. Sack, *op. cit.*, p. 32.

CHAPITRE III

La Succession à la Dette publique d'un Etat

Dans tout ce qui précède nous n'avons voulu donner qu'une courte analyse de la base juridique de la Dette publique et nous nous sommes bornés à définir le patrimoine et les ressources grevées de cette charge ; ainsi sommes-nous amenés maintenant à établir le principe de la succession aux dettes publiques d'un État reconnu par le développement du sentiment du droit de tous les États et appliqués quoique soient leurs imprécisions et contradictions par les différents traités au cours du xix^e siècle et xx^e siècle et particulièrement par les Traités de Paix qui mirent fin à la guerre générale.

1. — COMMENT LA QUESTION DOIT SE POSER DANS LES RAPPORTS INTERNATIONAUX

Lorsqu'un État est en totalité annexé ou lorsqu'il est démembré, quels seront les rapports aux points de vue de la Dette publique entre l'État annexant et l'État annexé ou démembré et les rapports entre eux et les créanciers ? L'État annexant doit-il prendre à sa charge une part équitable de la Dette publique de l'État cessionnaire ?

Quelle partie ? Quels seront les droits des créanciers ? Quel sort auront les obligations de l'ancien État démembré ?

Maintenant il nous faut dégager les principes qui détermineront son règlement. Un État peut se transformer de deux manières différentes :

1. TRANSFORMATION POLITIQUE DE SES ORGANISATIONS INTÉRIEURES.

2. TRANSFORMATION TERRITORIALE.

1. — La dette publique d'un État est la Dette publique de la communauté. Elle n'est pas la dette du Régime. La transformation politique d'un État ne dégage pas sa responsabilité. L'État, la personne morale, sans se soucier des organisations qu'on lui donne, reste responsable de toutes les charges anciennes ; le nouveau gouvernement doit prendre à sa charge toutes les dettes qui découlent des obligations de l'ancien gouvernement ayant un caractère public. Sur ce point d'ailleurs, la doctrine est unanime.

2. — Sur le principe du partage des dettes d'un État démembré, la doctrine est presque unanimement affirmative. Puisque une annexion se réalise au profit d'un État, il doit supporter la part contributive du territoire annexé dans la Dette publique de l'État cédant ; il est juste qu'il supporte une portion de ces dettes dont directement ou indirectement a profité le territoire dont il s'enrichit. Pourtant dans la pratique on ne l'appliquait pas toujours sans contester.

En effet, tout en connaissant la nécessité du partage de la Dette d'un État démembré entre les États annexants ou les États issus de ce démembrement au point de vue d'équité, la plupart des auteurs lui ont dénié une base juridique. Ils n'ont connu l'obligation de l'État annexant

que dans la mesure où un traité la stipulait : ils affirment que ce n'est qu'une justice envers les créanciers et envers l'État amoindri.

E. Borel écrit : « On ne peut considérer comme acquis en droit international positif le principe qu'un État acquérant une partie du territoire d'un autre, doit en même temps se charger d'une fraction de la dette publique... Pareille obligation ne peut découler que du traité... elle n'existe que dans les conditions et limites où elle s'y trouve stipulée » (1).

Ils tirent leurs arguments de la qualité de souverain de l'État et du caractère personnel de l'obligation de l'État, c'est-à-dire qu'une dette étant contractée personnellement par un État reste toujours à sa charge tant que la personnalité de l'État démembré subsiste. D'après le premier argument, quand un État annexe une partie du territoire, il ne succède pas à la souveraineté de l'ancien État, il exerce sa propre souveraineté. Il n'y a pas un transfert de droit de souveraineté, donc il ne peut pas avoir les obligations de l'ancien État.

Si cet argument vaut, il vaudrait aussi bien pour le cas de transformation politique. En effet, les origines de souveraineté y changent aussi. Par exemple, une République est remplacée par un Royaume ; « le nouveau pouvoir souverain, celui d'un roi ou d'un empereur, tire son origine de la « grâce de Dieu », tandis que l'ancien pouvoir souverain appartenant au président de la République et au parlement, procédait de la volonté du peuple... Dans ce cas, on pourrait affirmer que le nouveau pouvoir

(1) *Sentence arbitrale rendue le 18 avril 1925 au sujet de la répartition de la dette publique ottomane*, p. 60.

n'étant pas successeur du précédent... n'exerçant pas les droits hérités de l'ancien, mais les siens propres... n'est pas juridiquement tenu d'assurer les dettes contractées par l'ancien gouvernement » (1). D'autre part, nous avons tâché au début de montrer (Voir *infra*.) comment une Dette publique grevait tout le patrimoine de l'État et son caractère contractuel. On confond le plus souvent la constatation de l'existence d'une obligation avec sa naissance.

Un traité qui stipule la mise d'une part de la Dette publique d'un État amoindri à la charge d'un État acquéreur d'une partie de territoire, ne fait que constater une obligation déjà existante sur ce territoire, il ne fait jamais naître une nouvelle charge.

« Un traité conclu entre l'État annexant et l'État démembré n'est qu'une simple reconnaissance qui peut tarder plus ou moins à se produire. En un mot, le traité n'est pas réactif, mais simplement déclaratif et recognitif de droits » (2).

Nous pourrions puiser dans la jurisprudence la consécration de cette thèse.

A l'occasion du traité de Zurich (10 novembre 1859) réglant l'annexion du royaume de Sardaigne, des territoires que lui abandonnait l'Autriche, le principe, qui voulait qu'indépendamment d'un traité et par la seule vertu du principe juridique de la succession d'État à État, toutes les obligations de caractère patrimonial contractées par les souverains antérieurs dans les provinces annexées

(1) Sack, *op. cit.*, p. 66.

(2) Huber, *Die Staatensuccession*, p. 53.

fussent reconnues et acquittées, s'affirmait (Cour de Venise dans sa sentence du 19 juin 1879) (1).

« Les principes du droit public, dit la Cour de Florence dans sa décision du 21 juillet 1878, enseignent que lorsqu'il s'agit d'une cession partielle de territoire les obligations contractées par l'État en regard du territoire cédé, passent en même temps que le territoire à l'État qui succède ». La même Cour, le 15 décembre 1879, dit : « En vertu du droit public, l'État qui succède à une partie du territoire d'un État est tenu indépendamment de conventions spéciales de toutes les obligations légalement contractées par le dernier en regard du territoire auquel il succède. »

Le Conseil d'État français l'admet aussi dans le cas où il s'agit simplement d'une annexion partielle et en l'absence de toutes stipulations conventionnelles. Dans un arrêt du 28 avril 1876 : « Un principe généralement admis par le droit des gens est que, du jour où s'effectue la séparation d'un territoire, l'État cessionnaire prend les lieu et place du cédant vis-à-vis de tous ceux qui ont passé des contrats avec ce dernier ; il en recueille les avantages et en supporte les charges » (2).

« La reconnaissance d'une créance est tout à fait différente de sa naissance. Les créanciers de la Dette d'État sont également les possesseurs d'un droit de créance assuré par le patrimoine public du territoire grevé de la dette » (3).

Quant au second argument, suivant lequel l'État amoindri n'ayant pas perdu sa personnalité, il doit assurer tout le service de la Dette. D'abord, comme dans

(1) Giur, (ital.), XXIX, 1, 999. Cité par M. Gidel, *op. cit.*, p. 32.

(2) Dalloz, *Recueil des arrêts*, 1876, t. III, p. 84.

(3) Sack, *op. cit.*, p. 61.

le premier cas, cet argument doit être bon soit pour les transformations politiques, soit pour les transformations territoriales. D'autre part, il n'est pas facile de savoir exactement quand un État perd sa personnalité ou quand il la conserve. Sur ce point il n'y a aucun critère. Comme M. Sack le cite : « En 1830, le royaume des Pays-Bas a perdu les provinces belges. La population de la Belgique était de 3 millions et demi, celle de la Hollande de 2 millions et demi. D'après l'opinion de Pradier-Fodéré, il y aurait là suppression de l'ancien État, comme résultat du démembrement. D'après l'opinion de Fauchille, en 1830, l'État des Pays-Bas aurait cessé d'exister, s'étant divisé en deux États nouveaux, la Belgique et la Hollande » (1).

« L'Italie a été considérée par plusieurs auteurs comme l'État de la Sardaigne agrandie, et par d'autres comme un État nouveau » (2).

Le traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919 réglant le partage des dettes publiques, par suite du démembrement de l'Autriche, considère l'Autriche, à plusieurs reprises, sur le même pied d'égalité que les autres États à la faveur desquels une partie du territoire autrichien a été contribué. Ce qui nous fait ressortir qu'un critérium propre n'existe pas pour savoir si un État, après avoir subi une transformation territoriale, disparaît ou conserve sa personnalité primitive.

Supposons même qu'il conserve, après avoir perdu les deux tiers de son territoire, sa personnalité antérieure au démembrement, quel sera alors le sens même de sa res-

(1) Sack, *op. cit.*, p. 69.

(2) Sack, *op. cit.*, p. 71.

ponsabilité dans la dette entière ? Réduit à un territoire amoindri, perdant la grande partie de ses ressources financières qui couvraient le service de la Dette, cette responsabilité ne serait-elle pas illusoire et sans valeur pratique ?

En voulant mieux assurer les intérêts des créanciers, on les exposera au contraire à un grand danger, on les placera dans une situation sans issue. En effet, si un État amoindri ne pouvait plus payer ses dettes par l'insuffisance de ses ressources financières réduites par le démembrement, quel serait le sort des créanciers ? Les autres États, n'étant responsables que dans les limites de leurs engagements dans le traité envers un État et non envers les créanciers, pourront refuser (dans le cas surtout où l'État démembre est faible) de participer au service de la Dette. La charge de toutes les Dettes retombera sur un État qui n'a plus les moyens d'y faire face sans pouvoir la réclamer à ceux qui se sont enrichis, au détriment de ces deux parties (créanciers et État amoindri), de ressources qui correspondaient à une portion de cette charge. En effet, l'histoire de ces derniers cinquante ans nous renseigne suffisamment.

Comme nous en parlerons plus longtemps dans le chapitre où nous donnerons l'historique du partage de la Dette publique ottomane, par le traité de Berlin du 13 juillet 1878 (art. 9, art. 3, art. 4), la Bulgarie, la Serbie, le Monténégro, la Grèce, ayant été constitués États indépendants et autonomes, prirent à leur charge une partie de la Dette publique ottomane, mais ils n'ont jamais rempli cette disposition du traité. « Les nouveaux États Balkaniques n'ont jamais payé leur part de la Dette turque.

La Turquie n'a pas été assez forte pour exiger la fixation promise ; et les Puissances européennes ne furent pas assez unies pour faire cette détermination » (1).

Parmi les auteurs, plusieurs ont vu aussi dans l'incorporation d'un État à un autre une véritable succession semblable à celle du droit civil. « Le conquérant par l'achèvement de sa conquête devient comme s'il était l'héritier et le successeur universel de l'État défunt ou éteint,... ses droits s'étendent non seulement aux biens corporels de l'État,... mais encore à ses biens incorporels comme les dettes, etc... » (2).

Martens a affirmé la même opinion : « L'État qui s'est annexé le territoire d'un autre État prend la place du défunt et lui succède complètement. Il hérite de ses droits et de ses obligations. L'État qui hérite ne peut établir comme conditions qu'il n'accepte que les engagements qui figurent à l'actif. Il faut qu'il accepte toutes les obligations et tous les droits de l'État annexé » (3).

Suivant ce principe, au cas où l'annexion est totale, le droit privé s'applique au droit international public, dans les deux ou plusieurs États. Mais que devient ce principe dans le cas d'une annexion partielle ?

M. Gidel répond à cette question en étudiant les principes de droit civil. « L'État qui n'est pas annexé en totalité, qui est seulement démembré, n'est pas mort. L'annexant n'est donc vis-à-vis de lui qu'un acquéreur à titre particulier qui ne saurait être tenu de plein droit de ses dettes » (4).

(1) G. Jèze, *op. cit.*, p. 339.

(2) Holleck, vol. II, ch. 34.

(3) Martens, *Traité de Droit international*, t. I, p. 368-369.

(4) Gidel, *Des effets de l'annexion sur les concessions*, p. 30.

En effet, comme il a été dit par plusieurs auteurs, il est presque impossible d'établir une analogie complète entre les individus et les États. Sans même prendre en considération une annexion partielle à laquelle cette doctrine n'apporte aucune solution, la disparition d'un État n'est qu'un fait juridique. Il disparaît en tant que personnalité juridique internationale, mais les éléments constitutifs qui le composaient subsistent.

M. Appleton, affirmant les mêmes idées, écrit : « Le patrimoine survit à l'État comme à l'homme qui n'est pas et vient se confondre avec le patrimoine de l'héritier » (1). Le patrimoine grevé de dettes subsiste à travers ce changement. « Il est reconnu par le droit des gens et même, dans le cas où la conquête n'affecte qu'une partie du territoire et où par conséquent la souveraineté de l'État ne disparaît que partiellement, le changement de souveraineté devient parfait sans qu'il soit nécessaire qu'un traité intervienne » (2).

« Si les obligations de l'annexé passent à l'annexant, ce n'est pas parce que l'annexant a disparu, mais c'est parce qu'il subsiste, sinon dans son individualité, au moins dans ses éléments constitutifs » (3).

Pradier-Fodéré, Bluntschli ont adopté également la même idée. Fiore [dans son *Droit international codifié*] écrivait : « Les obligations de l'État cédant passent à l'État cessionnaire indépendamment de toutes conventions expresses par le seul fait de l'annexion de la cession » (4). Suivant cet auteur, il y avait toujours une

(1) Appleton, *op. cit.*, p. 38.

(2) Appleton, *op. cit.*, p. 38.

(3) Gidel, *op. cit.*, p. 37.

(4) Fiore, *Droit international codifié*, note 54.

succession, mais étant donné le caractère de l'État, elle était différente de celle du droit privé. « Il y a un droit de succession du droit public qui a une certaine analogie avec la succession du droit civil, mais ne doit pas être confondu avec cette dernière ». Tout cela nous amène toujours à l'idée de succession et à la conception de la continuité de la personnalité de l'État. Nous avons vu dans un autre chapitre combien la notion de l'ancien État est une chose fictive en ce qui concerne notre sujet. Il n'est pas possible d'avoir un critérium juridique pour déterminer vraiment si le nouvel État amoindri continue ou non la personnalité de l'ancien et il est certain que les règles de droit privé ne pourraient nullement être appliquées. « La théorie de bénéfice d'inventaire à laquelle on pourrait songer ne doit pas être acceptée. Il est impossible de transporter cette théorie du droit privé dans le droit public » (1).

Ni le principe simple d'équité, qui, d'ailleurs, peut être récompensé tout de suite en chargeant l'État vaincu des dommages de guerre, ni les traités, ni les profits tirés de cette annexion (étant donné que l'emprunt soit contracté en vue d'un déficit budgétaire, il est impossible de déterminer le profit tiré du territoire détaché) ne sauront donner une base juridique solide à ce partage. Longtemps on est tombé dans cette erreur parce qu'on a considéré ce partage comme un rapport d'État à État. En suivant le développement et les concentrations économiques surtout parallèlement aux extensions des marchés financiers sortant des limites nationales pour rentrer dans le cadre international par-dessus les frontières politiques, les indi-

(1) G. Jèze, *op. cit.*, p. 333.

vidus se sont fait sentir sur le territoire international. Leur champ d'activité n'est plus borné aux limites d'une organisation nationale à laquelle ils appartiennent. L'individu peut être aujourd'hui sujet de droit international. Plus, « à la notion des pouvoirs illimités des gouvernements et des intérêts dynastiques est substitué celle de devoirs et services publics dans l'intérêt des populations » (1), plus l'individu se fait accepter comme un sujet de droit en Droit international.

L'État ne connaissant pas au-dessus de lui aucune autorité et n'ayant pour se limiter que sa propre volonté, il aurait été incompréhensible de lui opposer un individu comme partie.

Tandis que les traits les plus caractéristiques de notre temps sont les relations financières, l'interdépendance économique des peuples, de plus en plus intense, celles-ci sont déterminées par un mouvement universel des capitaux.

« Les anciennes doctrines avaient perdu de vue que l'obligation des États successeurs, de même que celle du débiteur originaire existe à l'égard des créanciers et non à l'égard de leur nation. Elles s'étaient laissé influencer par le fréquent spectacle d'accords intervenant entre les gouvernements pour arrêter en cas de succession la répartition des dettes et la modalité de leur paiement, sans s'efforcer de percer les apparences pour voir qu'en réalité l'intervention des gouvernements ne visait pas la défense de leurs propres intérêts mais la protection de ceux de leurs ressortissants. Victimes de cette illusion d'optique, les auteurs affirmaient qu'en cas d'annexion partielle les

(1) G. Jèze, *op. cit.*, p. 324.

créanciers continuent à n'avoir d'action que contre le débiteur originaire, tandis que la contribution de celui-ci et des États successeurs est seule touchée, s'analysant à un rapport juridique d'État à État » (1).

Comme nous l'avions démontré plus haut, les traités ne créent pas ces obligations, ils les constatent. Le rapport juridique qui existe entre le créancier et l'État démembré repose sur ce que, à la dernière analyse, le patrimoine entier d'une partie est grevé de la créance de l'autre. Un transfert d'une partie de ce patrimoine par les causes qui n'entrent pas dans le domaine de ce contrat passé entre deux parties ne peut influencer la nature juridique de ce lien qui existe entre la créance et l'objet chargé de cette créance. Tant que les deux volontés ne s'accordent pas, ils ne sont pas séparables ; mais ce sont seuls des accords intervenus entre les États débiteurs et les États annexants (toutefois excepté le cas d'une annexion totale ou d'un changement de régime) qui règlent les questions de la succession à la Dette d'État qui fixent le montant exigible de chacun des États et le mode d'acquittement de l'application des principes qui devront guider pour la détermination des quote-parts.

La pratique internationale, d'ailleurs dans une grande incertitude, a consacré le principe de la succession aux dettes d'État au cours des xix^e et xx^e siècles. « A force d'être appliqué dans l'immense majorité des traités internationaux... le principe de la succession des dettes publiques est entré en quelque sorte dans le droit international usuel » (2).

(1) Politis, Dans la préface qu'il a écrite à l'ouvrage de M. Sack déjà cité.

(2) Sack, *op. cit.*, p. 86.

3. — LA BASE JURIDIQUE DE LA RÉPARTITION

M. Sack, après avoir suivi son raisonnement ainsi que nous avons fait, formule, comme base juridique, un droit *sui generis*.

« La succession des dettes publiques est une institution de droit *sui generis*... La succession des dettes publiques semble être une institution de droit super-étatique » (1). D'ailleurs le contenu de ce droit n'est pas encore défini il appartient à l'avenir de l'établir d'une façon définitive.

En acceptant un droit, régissant les rapports qui ne relèvent ni du droit interne privé ni du droit public interne, nous ne trouvons que le droit international. Si nous n'y trouvons pas des règles précises et surtout des individus étant sujets de droit, cela tient au caractère de nos institutions nationales. En effet, le droit positif et écrit n'est que la constatation de la pratique. Les institutions sociales sont toujours en retard sur la pratique et sur les faits. L'histoire du droit privé et du droit public interne nous renseignent sur ce sujet suffisamment. Avant que l'individu fût sujet de droit, ce fut d'abord les groupements : « cité, clan, corporation, ensuite la famille » qui détenaient le droit. L'individu n'avait aucune personnalité juridique, c'était par l'intermédiaire de ces groupements qu'il pouvait agir. Plus l'activité personnelle de l'individu et ses droits se développaient, plus l'importance, l'étendue de ces groupements et leurs droits diminuaient pour arriver enfin, à notre époque, à une personnalité juridique la plus large de l'individu dans le droit interne. Ce qui veut dire que l'individu n'était pas toujours le sujet de droit

(1) Sack, *op. cit.*, p. 88.

privé. Le Droit international public positif n'a pas encore pu briser les cadres nationaux pour arriver jusqu'à l'individu.

F. V. Liszt : « La continuité des droits doit être reconnue à l'égard des dettes d'État. Cette question dépasse cependant les cadres du droit international, et précisément, dans les domaines les plus importants auxquels elle s'applique » (1). Cela ne veut pas dire que cette question n'entre pas dans le droit international public, mais ce qui veut dire qu'elle ne fait pas encore partie des règles positives du droit international public. M. Rundstein écrit : « Quelque puisse être le contenu de la norme, son caractère intrinsèque ne change guère et conserve toujours ses qualificatifs essentiels. Étant un ensemble de règles de conduite, munies de sanctions spécifiques : le Droit est un » (2), et plus loin il ajoute : « L'ensemble de ces rapports de production constitue la structure économique de la société, la base réelle sur quoi s'élève une superstructure juridique et à laquelle correspondent des formes de conscience sociale déterminées ».

Aujourd'hui les groupements nationaux qui absorbent les individus sur le domaine international agissent seuls pour le compte de ses ressortissants. Dans chaque étape de la civilisation connue, toutes les institutions sociales, les conceptions judiciaires et les institutions de droit sont déterminées par les moyens de production. Les nécessités économiques conditionnent, en premier lieu, les relations entre particuliers et entre les différents groupements sociaux. A chaque stade de ces développements corres-

(1) Cité par M. Sack, *op. cit.*, p. 87.

(2) Rundstein, *Arbitrage international en matière privée*, R. C. A. D. I., t. 23, p. 334.

pond un aspect de l'histoire de la vie sociale. Dans chaque groupement le pouvoir est possédé par la partie qui est maître en même temps des moyens de production, et c'est ce parti qui établit les organes de cette société donnée et qui organise les rapports juridiques intérieurs et extérieurs. Ce possédant pouvoir suit toujours ses intérêts, et il n'est pas douteux que, profitant de cet état de chose, il emploie l'autorité politique de l'État dont il fait partie, pour se couvrir et mieux se défendre sur le terrain international ; quelquefois des différends de minime importance, ne touchant qu'aux intérêts individuels, peuvent donner naissance à des conflits politiques. « L'histoire nous enseigne que les différends ne concernant que les rapports des particuliers et de caractère exclusivement privé eurent une influence parfois néfaste sur les bonnes relations entre les États » (1).

C'est pourquoi il y eut toujours une résistance de la part des membres possédants, à l'élargissement des limites du groupement dans lequel ils ont tous les privilèges, et où ils peuvent employer directement ou indirectement leur autorité à défendre leurs intérêts ; mais sous l'empire des nécessités économiques, ils doivent céder devant les faits.

Pour le droit international il s'est passé les mêmes évolutions. A l'origine le contrat entre les ressortissants des divers États est purement accidentel. « L'interdépendance intellectuelle et économique s'accroît par l'effet de la loi de la division du travail » (2). Aujourd'hui l'individu se fait sentir de plus en plus sur le domaine international

(1) Rundstein, *op. cit.*, p. 360.

(2) Fauchille, *Droit international public*, 6^e éd., t. I. p. 7.

comme ayant droit, tout en étant exclu comme un sujet de droit international par plusieurs auteurs, il est aujourd'hui de plus en plus rentré dans l'activité internationale. Fiore développe dans son *Droit international codifié* : « L'homme est soumis à l'empire de droit comme membre de l'humanité (art. 31, not. et art. 317 à 436, livre I) ».

L'entremise des États dans les rapports internationaux se restreint progressivement et les rapports immédiats entre les particuliers s'élargissent de plus en plus. A l'heure actuelle on reconnaît à l'individu un droit d'action direct, une possibilité de droits et d'obligations. M. Avlevez, dans son projet sur « La base fondamentale du droit international » (1), reconnaît des droits internationaux aux particuliers.

« La reconnaissance positive de l'action individuelle est d'une importance primordiale pour la protection des droits privés qui acquièrent de plus en plus le caractère supernational grâce au développement des activités économiques qui dépassent les bornes politiques. La victoire de l'idée d'après laquelle le particulier apparaît sur la scène de la vie internationale munie d'un droit d'action individuel paraît proche » (2).

Ce développement nous conduit à conclure que ce qu'appelle M. Sack (3) le super-étatique, le droit « *sui generis* » à définir dans l'avenir, n'est pas et ne peut pas être une autre chose que le développement historique du droit international en ce qui concerne le droit des particuliers sur le terrain international, parallèlement au droit financier international comme le nomme M. Politis (4).

(1) Projet soumis à l'Institut américain de Droit international.

(2) Rundstein, *op. cit.*, p. 360.

(3) Sack, *op. cit.*, p. 88.

(4) Politis, Préface au livre de M. Sack, p. 1.

CHAPITRE IV

Les obligations des Etats débiteurs et les droits des créanciers

I. — DETTES GÉNÉRALES

Une fois le principe, suivant lequel la dette publique de l'État démembré ou amoindri doit être partagée entre les annexants, accepté, on doit savoir sur quelle base ce partage sera fait. Il y eut la répartition de la dette suivant une portion déterminée entre l'État démembré et l'État annexant (1).

Il y eut la répartition de la dette proportionnelle à la population ou à l'étendue du territoire cédé.

Mais ces principes comme la base de partage sont aujourd'hui abandonnés par la doctrine et par la pratique

(1) Ce principe admis aujourd'hui en droit international presque unanimement est confirmé par la pratique internationale. Le sujet limité de notre thèse ne nous permet pas de reproduire ici tous les traités réglant les dettes. Après tous ceux que nous avons déjà cités, nous donnerons le titre de quelques autres : Traité de Zurich, 10 novembre 1859 ;

Traité du 24 mars et 23 août 1860 entre la France et la Sardaigne ;

Traité du 3 octobre 1866 entre l'Autriche et l'Italie ;

Traité du 15 septembre 1864 et 7 décembre 1866 entre la France et l'Italie pour le règlement de la dette pontificale ;

Traité du 24 mai 1881 contenant la cession de la Thessalie à la Grèce ;

Traité de Berlin du 13 juillet 1878.

Tous ces traités, tout en établissant le principe de partage, ont adopté comme base de partage une proportion déterminée entre l'État démembré et l'État annexant. On partage la dette proportionnellement à la population ou suivant l'étendue du territoire cédé.

internationale. Parce que la richesse d'une province ne peut être calculée d'après son étendue, que les constructions établies, la nature de la terre et tous ses éléments de richesse n'entrent pas en ligne de compte ; d'autre part la population d'une province peut être riche ou pauvre, mais son nombre ne traduit pas forcément la richesse de cette partie de territoire.

En effet, les ressources financières d'un État sont composées de la richesse de tout le patrimoine national. Les manifestations et les signes extérieurs de ces ressources sont les impôts et toutes les recettes tirées de ce patrimoine. Les dettes de l'État sont payées par ces moyens. Le crédit d'un État est aujourd'hui attaché à ses ressources. L'étendue du territoire, le nombre de la population ne correspondent pas toujours à leurs capacités contributives. Puisque les dettes sont garanties et remboursées par les recettes et les impôts, la charge d'une partie du territoire doit correspondre aux forces contributives de ce territoire annexé. « Les emprunts sont les anticipations des recettes d'impôts à payer par la génération future » (1). « C'est donc la capacité de payer les impôts qui doit en principe servir de mesure (2) ». En somme la base la plus juste et la plus équitable est « la répartition de la dette proportionnellement aux impôts payés par les différentes parties du territoire » (3).

« L'État dont toutes les ressources sont affectées au paiement de sa dette doit être affranchi d'une fraction correspondante à celle-ci lorsqu'il perd avec une portion de son territoire une partie de ses ressources » (4). En

(1) G. Jèze, *op. cit.*, p. 331.

(2) G. Jèze, *op. cit.*, p. 325.

(3) Politis, *op. cit.*, p. 112.

(4) Fauchille, *op. cit.*, p. 352.

effet, il y a une corrélation entre la dette publique d'un État et les impôts supportés par ses habitants ; mais pour déterminer leur quote-part et pour arriver à une juste répartition proportionnelle à leur faculté contributive, on a introduit dans le système des correctifs. Il a fallu utiliser des éléments révélateurs et des indices des forces contributives des différentes parties du territoire : l'outillage national, le revenu des divers impôts caractéristiques, etc...

Après la grande guerre, les différents traités de Paix ont réglé la répartition des dettes entre les États vaincus et les États annexants ou détachés.

D'après les conditions de la Paix imposées à l'Allemagne le 28 juin 1919, en principe les puissances auxquelles sont cédées les territoires allemands, doivent assurer le paiement d'une part à fixer de la dette de l'empire Allemand et de la dette de l'État allemand auquel le territoire cédé appartenait (art. 254), les parts de ces territoires seront calculées en prenant pour base la moyenne des trois années financières, 1911, 1912, 1913 d'après le rapport existant entre telle catégorie de revenus dans le territoire cédé et les revenus correspondant à la totalité de l'Empire allemand ou de l'État allemand, désignés par la commission comme donnant la juste mesure des facultés respectives de paiement des territoires cédés (art. 254).

Les traités de Paix de Saint-Germain (1) et de Sèvres

(1) Le Traité de Saint-Germain stipule dans l'Art. 203 : « Chacun des États auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise est transféré, et chacun des États nés du démembrement de cette monarchie, y compris l'Autriche, devront assurer la responsabilité d'une part de la dette de l'ancien gouvernement autrichien non gagée..... calculée en prenant pour base la moyenne des trois années 1911, 1912, 1913 d'après le rapport existant entre telle catégorie de revenus dans le territoire réparti et les revenus correspondants de la totalité des anciens territoires autrichiens. »

contenaient des dispositions analogues. Ce principe est accepté aujourd'hui unanimement. Nous savions d'autre part qu'après avoir établi le principe de la répartition, il fallait assurer le paiement des quotes-parts de chacune des parties. Cela nécessite une organisation du service de la dette dans les différents pays. C'est à l'État annexant ou à celui qui est né qu'incombe ce devoir dans la limite de sa charge. Du fait que la perception de l'impôt qui assurait une partie de la dette rentre dans son domaine, il devient responsable de l'organisation de son service, mais il est évident qu'il ne sera responsable, envers les créanciers, que de sa part. Il n'y a plus de solidarité de créanciers puisqu'il n'y a plus d'identité de souveraineté de laquelle relèvent les ressources sur lesquelles reposent les charges. Nous voyons apparaître ici la question du partage effectif du capital de la dette. En effet, tant que le partage des emprunts d'un État démembré était basé sur l'idée de justice sans aucun fondement juridique, c'était toujours lui qui était responsable théoriquement, pour sauver les intérêts des porteurs, de la dette intégrale. Nous croyons démontrer que le support des emprunts d'État est le patrimoine entier de l'État ; les emprunts grèvent toutes les richesses du pays et, étant anticipation des impôts, comme le dit très justement notre éminent professeur M. Jèze, il n'est plus possible de charger l'État démembré ou l'un des États annexants et de le rendre responsable de la part des autres. D'autre part, l'idée de l'ancien État amoindri est changeante et vide de toute chose qui puisse donner un critère applicable à tous les cas. Comme nous l'avons dit plus haut, on a considéré l'État démembré quelquefois comme continuateur de la personnalité de l'ancien État et quelquefois comme un

nouvel État. Le cas de l'Autriche est un exemple nouveau à ajouter aux autres déjà cités. Dans le traité de St-Germain, elle est considérée sur le même pied d'égalité que les autres.

« Le mal fondé de cette thèse ressort également de la considération suivante : selon cette thèse, les obligations des nouveaux États seraient établies directement envers les créanciers si l'État vient à disparaître complètement, et envers ce dernier au cas où il subsiste » (1). Pratiquement, ce principe n'assure aucun avantage aux porteurs. Souvent l'État amoindri, dépourvu de ressources, ne peut payer les arrérages, et les rapports entre les États nouveaux et l'ancien État, n'étant plus des liens contractuels mais des rapports d'État à État, les considérations de politique et d'opportunité jouent un grand rôle et entament le bon fonctionnement du service de la dette. L'histoire de la dette publique de l'Empire ottoman nous en donne un exemple éclatant. On fait intervenir une considération d'une autre nature pour justifier cette thèse. Le maintien de solidarité et de responsabilité de l'ancien État assure le droit de poursuite aux porteurs ; mais le droit de poursuite contre la collectivité, particulièrement contre un État, ne vise pas les personnes mais les biens. En dernière analyse le droit de poursuite contre une personne soit morale soit réelle comporte une obligation de payer, par son patrimoine, la dette. Après lui avoir enlevé tous les moyens avec lesquels il pouvait y faire face par le partage de son territoire, quelle portée pratique aura le droit de poursuite des créanciers ? Au contraire, en prenant comme base, à l'obligation de payer, le fait de l'an-

(1) Sack, *op. cit.*, p. 222.

nexion et non le traité qui ne fait qu'établir et constate un fait déjà accompli, les porteurs auront un droit de poursuite qui pourra être utilisé contre tous ceux qui se sont enrichis et qui ont profité de la succession dans les limites de leur part.

« Pratiquement il est désirable pour tous les intérêts en cause que les créanciers aient pour débiteur direct le débiteur réel et principal... Pour couper court à toutes difficultés, il paraît sage de ne point stipuler, vis-à-vis des créanciers, de solidarité ou de garantie entre l'État démembré et l'État annexant ou l'État successeur. Cette solidarité, cette garantie seraient une source de conflits internationaux et de prétextes à interventions » (1).

Si l'annexant n'est pas obligé de payer, il doit refuser tout, mais s'il est obligé d'assurer une part, l'État démembré ne doit pas payer à sa place. La non répartition du capital peut entraîner aussi des conséquences fâcheuses pour tous les États. Si l'un des États se trouve aux prises avec des difficultés financières éventuelles, cela se répercutera tout de suite sur les marchés et sur les crédits des autres États qui sont tenus solidaires avec le premier. Nous devons constater que les créanciers n'ont aucun moyen pratique pour réclamer leur droit sans que par un accord international les gouvernements successeurs reconnaissent leurs dettes. Il n'existe presque pas, dans les législations des États, un moyen juridique pour l'action directe. La raison politique, comme la théorie des actes du gouvernement unanimement reconnue en France, fait obstacle à cette fin ; pourtant le droit des créanciers

(1) G. Jèze, *op. cit.*, p. 330.

réside en dehors même de ce traité dans le fait même de l'annexion.

Depuis la guerre mondiale, tous les traités qui ont réglé le partage des dettes ont adopté ce principe ; l'essence même de ce système est que tous les États intéressés, sans distinction, sont appelés à prendre leur part des dettes en proportion de la capacité contributive des territoires en raison desquels ils sont ainsi grevés.

II. — CAS PARTICULIER.

a) *Dettes gagées.*

Ici il faut distinguer : 1^o les dettes contractées pour le compte d'une province ou les dettes spéciales d'une région financièrement autonome qui ne grèvent que le territoire de cette partie ; 2^o les dettes gagées proprement dites qui désignent les dettes qui ont une garantie et une sûreté réelle.

I. — Les dettes qui sont contractées pour le compte d'un territoire ayant une autonomie financière, ne grèvent que le patrimoine de cette partie ; elles ne sont payées que par les ressources particulières de cette partie du territoire. Elles ne peuvent être considérées comme une dette nationale publique. Des dettes locales restent à la charge du territoire cédé et passent à l'État annexant. Despagnet écrit : « Les dettes contractées dans l'intérêt particulier de cette fraction (du pays)... en vertu d'une sorte de droit de suite, passent avec ce territoire à l'État qui se l'incorpore » (1). C'est le principe de la spéciali-

(1) Despagnet, *Cours de Droit international public*, 4^e éd., revue par Ch. de Beock, p. 123.

sation des gages. Le système consiste, dans la répartition d'une dette, à mettre les emprunts dont elle se compose à la charge des territoires dont les revenus garantissaient spécialement les dits emprunts. L'État annexant n'est pas non plus responsable avec tout son patrimoine ; ces dettes ne grèveront toujours que la même portion du sol par laquelle la dette est gagée.

II. — Les dettes gagées proprement dites sont celles qui grèvent tout le patrimoine de l'État et, tout en étant assurées par toutes les ressources de l'État, sont pourvues d'autres garanties spéciales.

Les dettes peuvent être gagées soit par le bien relevant du droit privé (forêt, chemin de fer, outillage national), soit par le bien rentrant dans le domaine public (spécialement gagé par des ressources fiscales, monopoles, revenus d'un impôt). En cas d'une annexion totale, tous ces gages passent à l'annexant avec leurs charges.

Il faut garder dans le possible les garanties des porteurs. D'ailleurs il est impossible d'établir une doctrine rigide. Il faut considérer chaque cas séparément. Souvent les gages, surtout ceux rentrant dans le domaine public, perdent toute leur raison d'être avec un nouveau débiteur ; mais dans l'intérêt des créanciers on peut maintenir ces gages, dans ces mesures simplement que le maintien des droits acquis par les créanciers ne soit pas contraire à l'ordre public.

2. Dans le cas d'une annexion partielle ou du démembrement d'un État, les dettes gagées doivent-elles être réparties suivant les mêmes principes que les dettes non-gagées ?

La plupart des auteurs fondent la répartition des dettes gagées sur une idée tout à fait différente. Ils écrivent que

le pays qui acquiert le gage devient responsable de la dette gagée. « *Res transit cum suo onere* ».

« S'il s'agissait de dettes hypothécaires, le sens commun veut qu'elles soient à la charge de l'État auquel sont dévolus les immeubles hypothéqués » (1). M. G. Jèze écrit : « Les dettes spécialement gagées par des ressources fiscales déterminées passent à l'État annexant, en même temps qu'il prend les ressources fiscales données en gage, et dans la mesure où il prend ces ressources » (2).

La spécialisation des gages n'est pas juste autant qu'elle le paraît. En effet, les dettes gagées comme celles non gagées sont payées par les revenus généraux de l'État. L'État prélève les sommes nécessaires, pour le service de ces dettes, sur ses ressources ordinaires, en dernière analyse, sur les impôts.

Les gages de droit public ne sont pas saisissables. Aucune législation ne permettrait aux créanciers « de se faire payer par réalisation du bien hypothéqué si le bien présente un caractère d'utilité publique » (3).

Le gage comporte la possession par le prêteur ; au point de vue pratique, cela est souvent irréalisable (4).

Alors ce qui assure au créancier un gage, c'est un privilège sur les ressources gagées dans le cas de la défaillance d'un État.

D'autre part, ce principe conduit souvent à une injustice en ce qui concerne les États successeurs. Un État qui emprunte pour combler le déficit budgétaire, ou même

(1) Fauchille, *op. cit.*, p. 127.

(2) *Op. cit.*, p. 333-334.

(3) Decoudu, *op. cit.*, p. 45.

(4) Nous discuterons cette idée en parlant de la répartition de la Dette ottomane.

pour les travaux d'utilité publique, choisit les revenus à concéder, la plupart du temps, au hasard.

Tous ces emprunts ne sont pas seulement profitables aux territoires sur lesquels les gages se trouvent, mais à l'ensemble du pays. Si ces emprunts n'étaient pas contractés, l'État devrait s'assurer les sommes en question, par le moyen de l'impôt. Dans le contrat des emprunts se trouvent souvent les dispositions stipulant que, dans le cas d'insuffisance des revenus concédés, l'État rembourserait les créanciers par les revenus généraux (1). Donc ils grèvent toutes les ressources de l'État. En laissant tout le service de la Dette à la charge du territoire qui possède les gages, on libère injustement les autres parties des territoires de toute la responsabilité de la Dette de l'ancien État. A cet effet, la Dette gagée de la Turquie est extrêmement instructive. La Turquie a été chargée en vertu du Traité de Lausanne d'une partie de la Dette ottomane. L'ancienne Dette ottomane contient plusieurs emprunts de toute nature, tous gagés sur les différents revenus de l'Empire. Aux termes de l'accord de 1933, toute la dette unifiée de la Turquie est représentée par les titres uniformes. Cette dette est gagée, pour des raisons diverses, sur le produit brut des droits de *douane* perçus dans les circonscriptions d'Istamboul, Galata et Haïdar-Pacha (2).

Dans le cas d'un partage, d'après le système de spécialisation des gages, toute la Dette de la Turquie qui con-

(1) Turquie. Emprunt de 1854 : « Le service de l'Emprunt, outre une hypothèque sur les revenus généraux de l'Empire, est garantie spécialement par le Tribut de l'Égypte. Emprunt 1855 comporte les mêmes dispositions.

(2) Contrat de 1933. Article XI, alinéa 1.

tient d'ailleurs des emprunts de différents caractères, doit être supporté par ces vilayets désignés et tout le reste du territoire de la Turquie sera libéré de toutes les obligations.

Les considérations d'ordre pratique ne militent pas non plus en faveur de ce système. Il n'est pas possible de déterminer la part de chaque territoire dans les revenus d'un monopole ou ceux des contributions indirectes (1).

Nous en concluons que les dettes gagées comme les dettes non gagées, grèvent les ressources entières d'un État. Toutes les parties du territoire doivent participer à leurs charges dans la proportion de leurs forces contributives.

A. N. Politis : « Nous n'admettons pas, écrit-il, cette dernière solution (*Res transit...*), et nous sommes d'avis qu'il ne faut pas faire de distinction entre les dettes hypothécaires et les dettes chirographaires », et il ajoute : « Il nous semble que dans la répartition... procéder de façon à ce que le possesseur des biens hypothéqués n'ait à supporter définitivement dans la dette garantie, que sa part proportionnelle aux impôts payés par le territoire qui lui est attribué » (2).

MM. Sack (3) et Découdu (4) se prononcent dans le même sens.

b) *Dettes de guerre.*

La doctrine et la pratique internationale sont unanimes à affirmer que la Dette de guerre d'un État amoindri

(1) Ce qui était le cas de Dette ottomane, nous en parlerons plus loin.

(2) *Op. cit.*, p. 113-114.

(3) *Op. cit.*, p. 205 et suiv.

(4) *Op. cit.*, p. 38 et suiv.

reste à la charge de ce dernier. Il n'est pas logique de faire supporter aux États annexants la charge d'une dette contractée en vue de soutenir une guerre contre eux.

G. Jèze : « Un État annexant, écrit-il, n'est pas tenu juridiquement à payer les dettes de guerre contractées par l'État annexé pour soutenir la lutte contre l'État annexant » (1).

Mais les pays détachés ne doivent-ils pas participer à la répartition des dettes de guerre ? Ici, à notre avis, il faut prendre en considération chaque fait différemment : Les territoires dont la population a fait la guerre pour s'émanciper de l'oppression de l'État démembré, ne doivent pas non plus prendre à leur charge une partie de la Dette de guerre. Mais, les pays qui participaient, suivant les règles constitutionnelles, au fonctionnement des organes de l'État et dont l'intérêt est conforme aux intérêts de l'État amoindri, doivent, au contraire, supporter la charge des dettes de guerre. A cet effet, une appréciation des circonstances est nécessaire.

Les créanciers ont prêté, sauf pour les emprunts affectés aux préparations de guerre, en pleine connaissance de cause. Ils doivent subir les conséquences de leur acte.

Nous avons fini de parcourir les principes généraux de la répartition de la Dette publique d'un État amoindri entre les États annexants. Nous n'avons eu que le souci de donner une idée générale sur ces principes. Nous tâcherons maintenant, dans la deuxième partie de notre étude, de dégager à travers les faits historiques les principes suivant lesquels les répartitions de la Dette publique ottomane a été faite.

(1) *Op. cit.*, p. 326.

DEUXIÈME PARTIE

La Répartition de la Dette Publique Ottomane

CHAPITRE PREMIER

Le développement de la Dette publique de l'Empire Ottoman

Dans la première moitié du xix^e siècle, par l'emploi de la machine à vapeur dans toutes les branches de l'industrie, le développement de l'appareil économique a fait un essor presque sans précédent. Ce progrès au point de vue technique a entraîné une division du travail et une augmentation de la production en série. Pour le perfectionnement des moyens de production devant la concurrence, une accumulation et une centralisation de capitaux se sont réalisés. Les nouveaux besoins sociaux créés par les nouvelles circonstances de la vie, les améliorations techniques nécessitées par les nouvelles conditions de l'outillage obligeaient constamment les entrepreneurs à investir dans la production de nouveaux capitaux. La conséquence de cette accumulation d'énormes capitaux, et d'un outillage perfectionné qui produit en série, fut le besoin de l'extension du marché. La machine ne pouvant plus travailler pour une clientèle restreinte et pour un chiffre limité, l'industrie et le commerce des pays équipés voulaient conquérir des marchés nouveaux et les enlever à ses concurrents.

Avec le temps, les consommateurs intérieurs ne pouvaient plus absorber qu'une partie des produits que l'appareil productif permettait aux capitalistes de fabriquer. Il fallait donc, pour écouler les produits et réaliser un bénéfice, trouver des débouchés ailleurs que dans les pays déjà industrialisés ou conquis par les autres, d'où une lutte acharnée à laquelle nous assistons tout le long du xix^e siècle et au début du xx^e siècle sur tous les coins de la terre entre les différents États impérialistes. Cette lutte se traduit quelquefois par une politique de colonisation ou d'exploitation dans les pays qui sont conquis aussi bien économiquement que politiquement, ou elle se manifeste aussi par l'ingérence dans les affaires des États qui, ayant gardé, sinon en réalité au moins en apparence, leur indépendance politique, sont exploités économiquement et financièrement.

Si ces derniers ne sont pas encore des pays équipés par un outillage perfectionné ou bien s'ils ne sont pas encore industrialisés, c'est parce que l'insuffisance des capitaux et le manque de moyens financiers les empêchaient. Pour pouvoir profiter des nouveaux acheteurs, il faut qu'ils aient un pouvoir d'achat nécessaire correspondant à leurs nouvelles dépenses, qui assurera aux entrepreneurs un bénéfice couvrant tous les frais augmentés par le transport des marchandises ; c'est le pays impérialiste qui s'en charge. Pour écouler ses marchandises il exportera d'abord des capitaux ; il ne prêterà pas sans intérêt, et pour garantir ses capitaux il se réservera des droits de différentes natures sur toutes les richesses naturelles du pays : « concessions, revenus des impôts, monopoles ». D'autre part, dans son entreprise de conquête des débouchés, chaque capitaliste se heurte aux autres capitalistes poursuivant

le même but. Chacun d'eux s'efforcera aussi d'exporter le plus possible et de limiter les produits qui viendraient sur ce marché concurrencer dangereusement ses propres produits.

La Turquie, en dehors des considérations ci-dessus avec une situation géographique particulièrement délicate, a donné un exemple édifiant et concluant à cela. Elle a été la scène même de la lutte de cette rivalité politique qui tire toutes ses sources de considérations et d'intérêts presque exclusivement économiques entre les pays impérialistes. La Turquie, qui se trouvait sur la route des Indes, qui tenait les portes du commerce de la Russie et qui fournissait un marché des plus importants pour la France, était incontestablement un point névralgique pour l'Europe entière. Elle jouait un rôle très important dans la politique commerciale de ces pays ; c'est pourquoi chacune des puissances tout en voulant assurer son hégémonie et la supériorité de son influence sur la Turquie, de peur de perdre complètement ses avantages, désirait lui faire garder au moins son *statu quo*. La Turquie était le théâtre des conflits d'intérêts et souvent un des éléments le plus éprouvé de ces luttes.

Vers cette époque la Russie augmentait de plus en plus son influence sur la population slave de l'Empire ottoman. On parlait d'une alliance secrète entre l'Autriche et la Russie au sujet de son partage. Une attaque imprévue de la Russie et son entrée dans les pays danubiens devaient compromettre les intérêts de l'Angleterre et de la France. Les capitalistes anglais et français n'ont pas tardé à s'en apercevoir ; ils ont consenti à l'Empire ottoman son premier emprunt étranger, et l'Empire ottoman, soumis déjà économiquement par les capitulations,

est tombé financièrement dans les mains des impérialistes financiers internationaux. Cet emprunt a été destiné complètement aux armements et au matériel de guerre vendus par les mêmes pays qui fournissaient l'emprunt, en dehors évidemment de l'intérêt de 6 % plus 1 % pour l'amortissement, et qui touchaient un bénéfice et des commissions extraordinaires.

L'année 1854 marque une date importante dans l'histoire financière de l'Empire ottoman. C'est à partir de cette date que s'ouvre une nouvelle période dans sa vie internationale qu'on a l'habitude d'appeler la période « des emprunts à jet continu ». Nous ne pouvons pas contester que l'Empire ottoman n'ait déjà demandé de contracter un emprunt avant cette date. En effet, en 1808, après plusieurs démarches faites auprès des différents gouvernements, l'Empire ottoman s'est heurté à un échec. L'impérialisme européen ne le trouvait pas encore assez préparé pour ses désirs d'expansion. Il n'était pas encore sûr de l'avenir de l'existence de l'Empire ottoman, de plus ses possibilités étaient limitées. La diffusion des valeurs mobilières se développait à peine. La grande guerre de Crimée, née des conflits ayant leurs racines dans les intérêts économiques des grandes puissances, avait prouvé que l'existence de l'Empire n'était pas en jeu. L'Empire, après cette victoire sur son ennemi de toujours, rentrait dans le concert européen d'où il avait été tenu à l'écart.

D'autre part, au point de vue économique, financier et social, le pays était dans le chaos ; cela non plus n'était pas encourageant et ne permettait pas au gouvernement de contracter des emprunts à l'étranger, mais aidé par ses alliés, il sort, à partir de ce moment, de son isolement. Il

entre en rapport, toujours par l'intermédiaire des puissances alliées, avec les marchés financiers de l'Europe, et pour parer au désordre économique intérieur il entreprend plusieurs réformes qui sont déclarées dans le « Hatti-humayoun ». Elles paraissent ouvrir un horizon immense à l'Europe industrielle (1). Le « Hatti-humayoun » promettait des mesures économiques, monétaires et financières susceptibles de supprimer toutes les entraves qui étaient contraires au développement du commerce et de l'agriculture, et il ajoutait en outre : « On recherchera les moyens de mettre à profit les sciences, les arts, les capitaux de l'Europe ». De tous les côtés on accourut en Turquie pour lui offrir des marchandises, des inventions, des projets. Des concessions de chemins de fer, exploitations de mines n'ont pas tardé à s'établir. Mais ce n'est pas par un miracle que l'argent pouvait pousser en terre pour payer toutes ces nouvelles dépenses. Les capitalistes étrangers ne furent pas longs à offrir leurs bons offices.

« Est-il étonnant que sur la foi de ce séduisant programme, Constantinople ouverte et en quelque sorte révélée au monde civilisé par la guerre de Crimée, soit devenue presque subitement le rendez-vous de tous les faiseurs d'affaires d'Europe... Ce qui prospère mieux que l'industrie des inventeurs de projets de travaux publics, c'est celle des gens qui viennent offrir à la Porte de lui prêter l'argent d'autrui » (2).

Dès cette date une politique d'emprunts commençait pour arriver à une faillite. La dette augmentait de jour en jour. En moins de 20 ans l'emprunt était devenu non pas un moyen de couvrir les dépenses extraordinaires,

(1) Morawitz, *Les finances de la Turquie*, p. 21.

(2) Morawitz, *op. cit.*, p. 21-22.

mais un élément essentiel du budget. « Ces emprunts, à partir de 1865, se sont succédé avec une rapidité telle qu'ils étaient presque mis par le gouvernement ottoman sur le même plan que les impôts » (1).

Une administration défectueuse, les dépenses folles des sultans, le manque d'un système d'impôt rationnel, l'impuissance du gouvernement devant les concessions des capitulations, étaient les difficultés les plus insurmontables pour un redressement économique du pays. D'autre part, quoique les premiers emprunts soient garantis par le Tribut d'Égypte (2) et par la France et l'Angleterre (3), toutes les richesses du pays étaient aliénées pour garantir les autres emprunts qui étaient contractés avec des intérêts à des taux usuraires.

L'Empire ne pouvait même pas payer ses fonctionnaires. Poussé par la nécessité de ses besoins, il empruntait à n'importe quel prix et à n'importe quel taux. Les créanciers devenus de plus en plus exigeants obtenaient des privilèges, des commissions et des bénéfices exorbitants. Tous ses emprunts étaient garantis par les douanes et

(1) Roumani, *Essai historique et technique sur la Dette publique ottomane*, p. 23.

(2) Ed. Théry, *Les finances ottomanes*, p. 6 et suiv. Les emprunts ottomans gagés par le Tribut d'Égypte sont répartis ainsi : en 1887.

Emprunts	1854 et 99.511
—	1855 et 72.872
—	1871 et 222.737
—	1877 et 280.622

(3) Les emprunts de 1854 et 1855 sont des emprunts de guerre par excellence. Ils étaient contractés l'un par l'aide (1854) et l'autre sous la garantie de la France et de l'Angleterre (1855). Ils étaient destinés exclusivement à l'armement de la Turquie et à la continuation de la guerre. Ce n'était pas de bon augure pour un budget déjà en déficit. La France et l'Angleterre n'avaient garanti que le service des intérêts. Ils étaient assurés d'abord par le Tribut d'Égypte et le revenu de la douane de Smyrne et de Syrie. Depuis le Tribut de Chypre a remplacé la deuxième partie de cette garantie.

les dimes de plusieurs vilayets et de provinces. Ils ont été placés souvent à un prix d'émission minime, entre 42 % et 70 % avec des intérêts inimaginables allant de 8,47 % jusqu'à 12 %. L'empire se chargeait des sommes dont un tiers seulement était effectivement touché par lui.

Nous reproduisons le tableau donné par M. E. Théry (1).

Il est facile de voir avec de pareilles conditions d'emprunts que la Turquie devait fatalement aboutir à la faillite. Mais non seulement « la moyenne de taux d'émission des emprunts laissait aux souscripteurs un rendement effectif supérieur à 12 % », mais encore les banquiers concessionnaires des dits emprunts et les intermédiaires qui ont facilité leurs émissions touchaient des commissions exorbitantes.

Tous les spéculateurs internationaux n'étaient pas non plus étrangers à ces combinaisons ; leur rôle était tellement frappant que le gouvernement russe, après avoir refusé sa protection aux porteurs de titres ottomans, les a dénoncés par la voix de son représentant, au congrès de Berlin. Dans la séance du 28 juin 1878 du congrès de Berlin, le

(1) Le tableau ci-dessous contient les emprunts contractés par l'Empire ottoman de 1858 à 1878 exceptés les emprunts garantis par le Tribut d'Egypte.

Emprunts	Capital Frs	Taux d'intérêt	Prix d'émission	Revenu effectif
1858.	125.000.000	6 %	76 %	8,47
1860.	50.000.000	6	62,30	10,24
1862.	200.000.000	6	68	10,13
1863-64	200.000.000	6	70	9,64
1865.	150.000.000	6	66	10,48
1869.	555.555.500	6	61	10,65
1872.	278.155.000	9	98,50	9,13
1873.	694.444.500	6	59,50	12
Dettes générale . .	2.239.827.250	5	Divers	11
Total	4.493.912.750			
Lots Turcs. . . .	792.000.000	3	43,75	8,10
Total général. . .	5.285.912.750			

Prince Gortchacow déclare n'être pas disposé à s'intéresser aux souscripteurs des emprunts turcs et considère cette affaire comme un triste agiotage ; répondant ensuite à l'observation de M. Waddington il ajoute qu'il parle de la majorité d'entre eux (des emprunts) et constate que son gouvernement a refusé tout appui politique aux détenteurs russes de fonds turcs (1).

Tous ces emprunts n'ont jamais été employés pour des travaux productifs ; exceptés quelques-uns ; ils étaient contractés en général pour combler le déficit, pour payer une partie des arrérages d'un emprunt ou pour subventionner la guerre. Malgré ces conditions, les capitalistes étrangers n'ont pas cessé de courir à l'appel de l'Empire, parce que la plupart des établissements installés en Turquie, aidés par leurs gouvernements, vivaient presque exclusivement des spéculations de ses emprunts. « Les emprunts ottomans constituaient pour les diverses banques le principal élément de leurs profits. Ils assuraient pour elles, plus que les participations dans les affaires industrielles et commerciales, de beaux bénéfices. L'existence à Constantinople pendant cette période de très nombreuses banques et la concurrence qu'elles se faisaient entre elles en sont la meilleure preuve » (2). Chaque fois que le gouvernement voulait faire une réforme pourtant réclamée par tout le monde il voyait se dresser devant lui tous les intérêts en conflit qui n'étaient d'accord que pour l'accuser d'inertie et pour lui soustraire ses richesses. « Le gouvernement veut-il créer un monopole sur le papier à cigarettes ou les cartes à jouer ? C'est la France, c'est l'Autriche-Hongrie qui, dans l'intérêt de leur commerce

(1) De Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. 12, p. 235.

(2) Roumani, *op. cit.*, p. 48.

mettront des bâtons dans les roues. S'agit-il du pétrole ? C'est la Russie qui élèvera des objections, et même les Puissances les moins intéressées feront dépendre leur consentement de n'importe quoi et du règlement de n'importe quelle affaire. Toutefois si le ministre des finances veut toucher à quelque chose, il surgit quelque diplomate pour lui arrêter la main et lui opposer un veto » (1). Voilà dans quelles conditions la Turquie a dû suspendre en 1875 le service de sa Dette. Le total général des emprunts était de 5.297.676.500 francs, tandis que le montant du produit effectif ne s'élevait qu'à 3.018.884.714 francs. Mais dès la suspension, le gouvernement ottoman a invité les porteurs en vue d'un accord pour leur concéder des revenus qu'il comptait affecter au service de la Dette, et il convoquait un syndicat des porteurs pour leur permettre de contrôler sa capacité de paiement. Mais la guerre contre les Serbes, puis la guerre Turco-Russe ont empêché toutes les solutions nécessaires. L'Empire sortait de la dernière guerre vaincu, on lui enlevait la plupart de ses provinces où il avait fait des réformes, et amélioré la situation économique et sociale des habitants. Il fallait d'une part régler les différends entre les porteurs, et d'autre part faire supporter les territoires détachés ou annexés par un autre État d'une part de sa dette publique dont l'étude constitue l'objet de notre thèse. La première était l'œuvre des porteurs et du gouvernement, l'autre l'œuvre du Congrès de Berlin. Avant d'étudier le traité de Berlin en ce qui concerne le partage de la Dette publique ottomane, nous avons voulu donner un aperçu des conditions financières de la Turquie qui l'ont précédé.

(1) Morawitz, *op. cit.*, p. 65.

CHAPITRE II

La répartition de la Dette ottomane par le traité de Berlin

I. — LE PRINCIPE DE LA RÉPARTITION DE LA DETTE ENTRE LES ÉTATS SUCCESEURS

D'abord en 1877 après la guerre greco-turque, ensuite en 1878 après la guerre russo-turque plusieurs provinces de l'Empire ont été annexées (voir art. 25-29 du traité de Berlin et l'art. 10 de la convention de Constantinople) par la Grèce, par la Russie et par l'Autriche-Hongrie ; quelques-unes d'entre elles avaient proclamé leur indépendance (voir traité de Berlin de 1878, art. 2, 26, 27, 28, 36, 43, 46).

A la suite de ces pertes territoriales, l'Empire perdait aussi une partie de ses ressources qui ont été chargées par le poids de la dette publique. Tous ceux qui profitaient d'une partie de ses territoires grevés par la charge d'une obligation devaient assurer une quote-part proportionnelle à cette partie. Ce n'était pas seulement dans l'intérêt de l'Empire, étant donné que ce fait est en dehors de sa volonté, mais dans l'intérêt même des créanciers. En effet, la capacité de paiement de ses débiteurs diminuait avec ses ressources qui subissaient une diminution. Depuis 1875, les créanciers ne touchaient ni leurs intérêts, ni l'amortissement. De plus, la situation financière de l'Empire s'était aggravée à cause des emprunts contractés par

la nécessité des dernières guerres et par l'indemnité de la guerre pour la Russie que le traité de San-Stefano qui avait mis fin à la guerre russo-turque, stipulait.

Les créanciers soucieux de leurs intérêts ont voulu profiter de la réunion des Puissances européennes pour défendre leurs droits. Pour faire des démarches auprès des représentants, il fallait que les porteurs s'entendent entre eux, s'organisent. Pour cela il y eut deux mouvements différents et deux groupements séparés.

Il y eut d'abord le groupement des porteurs français-anglais. Jusqu'à là une rivalité les séparait, mais lorsqu'ils se sont sentis menacés, ils ont tout oublié. D'ailleurs, pour le succès de leurs démarches et pour atteindre leur but, il fallait un effort commun. Ils ont formé un comité commun anglais-français qui a envoyé des délégués à Berlin. Ils présentèrent un memorandum aux représentants des puissances.

D'autre part une organisation s'est formée à Constantinople. Des porteurs et des banques se sont réunis en une assemblée plénière et ainsi les créanciers intérieurs ont formé un syndicat. Ils ont élu le 21 mars 1878 un comité composé de 20 membres. Ce comité fut chargé aussi de préparer un mémoire, qui fut également soumis au Congrès de Berlin, « pour la défense de leur intérêt devant qui de droit ».

Comme le fait M. Du Velay, les objections de cette démarche peuvent être résumées en trois points essentiels :

I. — Il y avait d'abord la question de l'indemnité russe. Une nouvelle charge de 300.000 roubles était prévue pour la Turquie ; cela pouvait faire tort aux anciennes dettes

de la Turquie. Les créanciers voulaient assurer la priorité de leurs hypothèques sur la créance de la Russie.

II. — Ils voulaient que chacune des provinces détachées de l'Empire aient pris une quote-part et ces parts contributives soient fixées et déterminées.

III. — Enfin il fallait venir en aide à l'Empire pour relever ses finances.

Après avoir rappelé que toute la fortune mobilière de la Turquie est constituée par des placements en fonds turcs et en créances sur le gouvernement, le mémoire ajoute que cette fortune doit « être sauvegardée tant vis-à-vis du gouvernement ottoman lui-même que de ceux qui pourront être appelés à lui succéder dans la possession d'une partie de son territoire actuel ; au gouvernement ottoman pourront et devront être présents les moyens voulus pour mettre à même de tenir ses engagements, aux autres devra être imposée l'observation de ce principe d'équité générale en vertu duquel toute succession comprend la succession aux charges en même temps qu'aux avantages » ; (1) après avoir énoncé cette règle il continue plus loin : « Il ne peut être douteux que la ruine au moins partielle de ces créanciers serait consommée à titre définitif si les territoires détachés étaient libres de la portion de la dette publique qui pesait sur eux ».

En effet, la part qui incombait à chacun devait être déterminée. Sans cela cette participation des provinces séparées était illusoire et sans valeur, ce que l'avenir et le sort même du traité de Berlin a démontré.

(1) Cité par M. A. du Velay, *Finances de la Turquie*, 1903, p. 376 et suiv.

Le memorandum ajoute : « Ne serait-ce pas consacrer le signe de l'injustice si à travers des modifications que la politique ou la guerre peuvent faire subir aux États, les droits particuliers des propriétaires comme des créanciers de ces États n'étaient pas sauvegardés ? La guerre et la conquête dans les temps modernes n'entraînent plus avec elle la confiscation de la propriété territoriale particulière ; elles ne doivent pas davantage avoir pour conséquence la confiscation de la propriété mobilière qui tend de plus en plus à occuper le premier rang dans la richesse publique. L'application de ces principes de droit et d'équité s'impose impérieusement quand il s'agit de la Turquie à laquelle les créanciers ont prêté non seulement en tant qu'État indépendant et souverain, mais aussi et surtout comme à un État dont l'intégrité avait été solennellement et expressément garantie par toutes les grandes puissances de l'Europe... Or le gouvernement ottoman a en réalité abdiqué au profit de ses créanciers sa faculté de libre disposition et répartition de ses revenus ; cette affectation directe de tel revenu à telle charge doit créer au profit de ceux à qui elle est consentie une situation privilégiée qui n'appartient pas aux créanciers de l'État dans les autres pays ». Ce dernier passage visait surtout l'indemnité russe. Les créanciers craignaient, à raison, que cette nouvelle charge venant à s'ajouter aux fardeaux des dettes déjà bien lourdes de la Turquie n'aggrave les finances de l'Empire et ne lèse leur droit.

Le mémoire après avoir mentionné les solutions à donner pour les obligations des chemins de fer continuait : « Nous concluons qu'avant toute chose le nouvel état (détaché) devra assurer vis-à-vis des créanciers de l'Empire une obligation directe pour la part mise à sa charge

dans la dette commune. Ce n'est qu'après qu'il aurait été astreint à cette obligation première, qu'il pourra débattre la quotité du tribut qu'il devra payer comme signe de vassalité et pour le rachat de sa suggestion directe ».

C'était bien compréhensible puisque l'obligation pour la province détachée de prendre à sa charge une partie de la dette, découlait directement de l'annexion d'une partie du territoire grevé de la dette commune. Sa base demeurerait dans le fait de la séparation et naissait avec elle. Tandis que le tribut ne tenait qu'aux considérations d'ordre politique et d'opportunité. La plupart de ces conclusions furent sanctionnées dans le traité de Berlin et les autres firent l'objet de protocoles, « lesquels, s'ils revêtent moins de solennité que les clauses du traité, n'en sont pas moins exécutoires pour chacune des parties » (1).

Dans le traité de Berlin nous ne trouvons pas une règle générale valant pour tous les États et pour tous les cas ; mais dans le protocole où il était question d'une part contributive des États, exception faite de la Russie dont nous reparlerons plus loin, le principe de répartition était unanimement accepté. On a réglé la question séparément pour chacun des États détachés.

Il est juste et équitable, déclarait Bismarck, dans la séance du 11 juillet, que ces États prennent à leur charge une partie de la dette publique ottomane. Ce principe a été admis par le traité préliminaire conclu entre la Russie et la Turquie à San-Stefano. D'une part l'effort des délégués des porteurs qui ont saisi le congrès de la question, d'autre part les propositions de Caratheodory Pacha ont

(1) A. du Velay, *op. cit.*, p. 376.

abouti avec succès et on a inséré les articles suivants dans le traité de Berlin.

I. — Art. 9 du traité de Berlin (1) : « Le montant du tribut annuel que la principauté de Bulgarie paiera à la cour suzeraine, en le versant à la Banque que la Sublime Porte désignera ultérieurement, sera déterminé par un accord entre les puissances signataires du présent traité à la fin de la première année du fonctionnement de la nouvelle organisation. Ce tribut sera établi sur le revenu moyen du territoire de la principauté.

« La Bulgarie devant supporter une part de la dette publique de l'Empire, lorsque les puissances détermineront le tribut, elles prendront en considération la partie de cette dette qui pourrait être attribuée à la principauté sur la base d'une équitable proportion ».

Ce dernier a donné lieu à une longue discussion à la séance du 26 juin. Le plénipotentiaire de la Turquie avait présenté une motion ainsi conçue (2) : « Indépendamment du tribut, la principauté de Bulgarie supportera une part des dettes de l'Empire proportionnelle à ses revenus ».

Pour expliquer l'esprit de sa proposition, il faisait la déclaration suivante : « ...Dans leur document, les créanciers de la Turquie ont invoqué des précédents puisés dans la pratique du droit public européen ». Tout en constatant la différence de cas en ce qui concerne la Bulgarie, il continue : « En vertu du principe même de son autonomie intérieure, un régime financier et par conséquent un budget de recettes et de dépenses distinct et séparé » justifierait « ...la participation de la Bulgarie

(1) De Clercq, t. 12, p. 304.

(2) De Clercq, t. 12, p. 217.

à la dette publique de l'Empire qui d'ailleurs ne saurait se confondre avec le tribut que la principauté doit payer. Les deux choses sont distinctes. La participation à la dette est simplement la conséquence de la reconnaissance ou plutôt de la simple admission d'un droit du créancier.

« Le tribut par contre concerne la cour suzeraine. Il représente le lien qui rattache la Principauté à l'Empire ; il est le prix du rachat de la sujétion directe et il est indépendant de l'existence d'autres dettes passées ou futures » et il conclue : « Cette proposition laisse intacte la question de tribut ; elle ne préjuge rien, elle n'a pour but que la constatation d'un principe ». En effet, cette rédaction, qui tranchait la question très clairement en mettant un principe, a été soutenue aussi par le représentant de la France. Mais le premier plénipotentiaire de l'Italie a soumis une proposition qui n'a pas été adoptée d'ailleurs sans avoir soulevé une controverse. Elle attachait la question de participation à celle de tribut (1). « Lorsqu'on réglera le tribut à payer par la Bulgarie à la Sublime Porte, on prendra en considération la partie de la Dette publique qui pourrait être attribuée à la principauté sur la base d'une équitable proportion. »

Au fond il n'y avait pas une grande différence entre les deux propositions. La dernière faisait dépendre la quotité des obligations de la Bulgarie relativement à la dette publique de la question du tribut. Comme le Comte Corti l'expliquait (2) : « La Bulgarie doit assurer une part de la Dette turque, mais en même temps il voit une connexité entre la Dette publique et le tribut et se borne à exprimer le désir que la question du tribut soit exa-

(1) De Clercq, *op. cit.*, p. 218.

(2) Déclaration du comte Corti, séance du 26 juin.

minée en même temps que celle de la dette ». Cela devait nuire aux intérêts des porteurs, ce que défendait aussi le représentant de la France, M. Waddington. Il préfère la première proposition qui fait supporter nettement à la Bulgarie une part proportionnelle. Bismark et le délégué russe adhèrent à l'addition italienne. Selon le représentant de la Russie : le deuxième texte laisse à l'Europe la faculté de se prononcer en temps et lieu et en pleine connaissance de cause, tandis que le texte ottoman se borne à poser un principe qu'il ne croit pas acceptable pour tout le monde ; et M. Waddington lui ayant demandé s'il admet le principe qu'une part à déterminer ultérieurement sera appliquée à la dette, il répond que si la volonté de l'Europe le trouvait équitable, la Russie ne s'y opposait point.

Cette proposition ayant eu l'adhésion de toutes les parties est presque textuellement sortie de la commission de rédaction. Au lieu de distinguer, on a, sans aucune raison plausible, confondu ces deux obligations dont ni la base, ni les faits, et même ni les parties ne sont communs. L'une est une obligation politique, l'autre trouve sa base juridique dans un acte contractuel. L'une est un lien entre l'État suzerain et son protégé, l'autre entre l'État détaché et les porteurs en tant que la partie du contrat qui grève tout le territoire de l'ancien État. Toujours au nom de la pensée suivant laquelle la répartition n'est qu'un rapport d'État à État, on oubliait complètement que c'est l'individu, le porteur, qui est, en dernière analyse, support de ce droit que sacrifie ce traité.

M. Morawitz demande ironiquement (1) : « Est-ce grâce

(1) Morawitz, *op. cit.*, p. 340.

à la prétendue « connexité entre le tribut et la part contributive » allégué par le comte Corti que les deux engagements ont eu le même sort ? »

II. — L'article 33 mettait le principe que le Montenegro prendra à sa charge une quote-part de la dette publique ottomane. « Le Montenegro devant supporter une partie de la dette publique ottomane pour les nouveaux territoires qui lui sont attribués par le traité de Paix, les représentants des Puissances à Constantinople en détermineront le montant, de concert avec la Sublime Porte sur une base équitable ».

III. — L'article 42 du Traité de Berlin règle la question pour la Serbie de la façon suivante : « La Serbie devant supporter une partie de la dette publique ottomane pour les nouveaux territoires qui lui sont attribués par le présent traité, les représentants à Constantinople en déterminent le montant, de concert avec la Sublime Porte, sur une base équitable ».

Caratheodory Pacha avait présenté au congrès deux propositions : l'une dans la séance du 28 juin (protocole 8) relative à la Serbie ; l'autre dans la séance du 1^{er} juillet (protocole 10) pour la Roumanie. Ils ont été conçus ainsi : « Le Tribut sera capitalisé et le montant sera versé dans les caisses du Trésor dans un délai ...La Serbie (et la Roumanie) supportera une part de la dette publique proportionnelle au revenu des districts qui lui seront définitivement annexés ».

Le congrès envoya ces propositions à la commission de rédaction sans se prononcer définitivement sur la question de principe. La question fut renvoyée devant le congrès par la commission en séance du 11 juillet. Mais

la question se posait d'une autre façon. En effet, il y avait là deux questions : celle du Tribut en lui-même et celle des créanciers de la Porte. Les représentants de la France et de l'Angleterre considéraient que le Tribut était une partie du gage des créanciers de la Porte et en même temps une propriété qui était, comme tous les autres revenus de la Turquie, grevée du paiement de la Dette publique ottomane. La question a donné lieu à une discussion ; le congrès a refusé la première proposition relative à la capitulation du tribut, considérant que « c'était payer à prix d'argent leur indépendance et le signe de suzeraineté, tandis qu'ils ont déclaré leur indépendance au commencement de la guerre ». Ce n'était qu'une solution de circonstance. Mais contrairement à la question du Tribut, la part contributive de la dette publique a été résolue affirmativement. Quand dans la séance du 28 juin le prince Gortchacow déclara qu'il n'était pas disposé à s'intéresser aux souscripteurs des Emprunts turcs, et qu'il considérait cette affaire comme un triste agiotage et que le gouvernement refusait son concours à ses nationaux porteurs de titres ottomans, Bismark répondait que l'on pourrait peut-être faire supporter à la Serbie une part de la Dette équivalente au Tribut. De son côté, Waddington prenait en main la défense des porteurs et déclarait : « Qu'il y ait eu une part de spéculation dans ces affaires, on ne peut le nier, mais actuellement les titres se trouvent en général entre les mains de détenteurs dignes d'intérêt » (1).

D'autre part, dans la séance du 11 juin, nous voyons le comte Chouwaloff prononcer (2) : « Il lui semble juste

(1) De Clercq, *op. cit.*, p. 234.

(2) De Clercq, *op. cit.*, p. 308.

que les Principautés supportent une part de la dette pour les territoires nouvellement acquis ».

Ce qu'on vient d'écrire montre bien que le congrès était unanime à affirmer le principe du partage de la Dette publique ottomane. Les puissances n'en sont pas restées là, elles ont connu la priorité des dettes publiques antérieures à la guerre. L'indemnité russe a été considérée comme une dette particulière. Si l'indemnité de 300.000 roubles jouissait d'un droit de préférence sur les autres emprunts, les intérêts des porteurs se trouvaient lésés. Les droits des porteurs de titres ottomans ayant été soutenus par la Grande-Bretagne et la France, la Russie affirmait « qu'elle agira comme pour une dette particulière, et n'ayant réservé que les droits d'hypothèques, elle n'a pas à se préoccuper de la nationalité des créanciers de la Turquie » ; de ce chef elle reconnaissait la priorité d'hypothèque des créanciers.

Toutes ces discussions avaient suscité la contradiction des intérêts de la Russie et des autres pays. La France et l'Angleterre étaient les deux pays dont les ressortissants détenaient en grande majorité les fonds d'État de la Turquie. Ils dominaient financièrement aussi bien qu'économiquement cet Empire. Tant qu'ils resteront créanciers de la Turquie et auront des intérêts économiques dans cet Empire, non seulement la Russie n'aurait pu, étant donné la situation de la Turquie, toucher régulièrement son indemnité, mais elle n'aurait pas non plus pu agir à sa guise pour établir son hégémonie sur la Porte, elle se heurterait à ceux qui sont intéressés dans l'existence et dans l'avenir de cet État.

Quant à la part contributive de la Grèce, elle a été réglée par les conventions de Constantinople entre les

Puissances et la Turquie en 1881 (1) et entre la Grèce et la Turquie (2).

L'art. 10 de la convention, stipule : « La Grèce devra supporter une part de la Dette publique ottomane proportionnelle aux revenus des territoires cédés. Cette part sera déterminée ultérieurement entre la Sublime Porte et les représentants des Puissances médiatrices à Constantinople ».

II. — LES EXCEPTIONS A CE PRINCIPE.

I. — En principe le traité de Berlin stipulait que les territoires détachés de l'Empire ottoman devaient prendre à leur charge une quote-part « équitable et proportionnée » de la Dette publique ottomane. La Russie en vertu du même traité annexait une partie des provinces ottomanes (3). Elle devait se charger d'une partie des dettes grevant ces territoires. Ceux-ci sont libérés injustement de cette charge. C'est pourquoi d'ailleurs la Russie « avait soutenu chaudement » la proposition de l'Italie présentée contre la proposition ottomane relative à la part contributive de la Bulgarie. Cette proposition voulait faire insérer dans le traité le principe même du partage de la dette « indépendamment du tribut proportionnel aux revenus ». Il n'y aurait plus de dispositions différentes pour chacun des États. Puisque le congrès, au cours de plusieurs discussions, avait admis ce point de vue, il n'avait plus qu'à le consacrer et le sanctionner dans le traité. Mais ce qui n'était pas de l'avis de la Russie en ce qui la concerne.

(1) M. N. R. G., Série 2, t. VI, p. 156.

(2) M. N. R. G., Série 2, t. VIII, p. 4.

(3) De Clercq, *op. cit.*, p. 27.

Non seulement elle a empêché la déclaration de ce principe en disant qu'elle ne croyait pas que ce « principe soit acceptable par tout le monde, mais elle a refusé encore toute la participation à la Dette publique ottomane pour les parts des territoires annexés par elle. Elle alléguait que son annexion n'était pas le fait d'un arrangement, d'une entente, mais le résultat d'une guerre. En somme elle invoquait son droit de conquête. Rivier, dans son *Principes du droit des gens* (1), faisait la même distinction entre deux sortes d'annexions : où il y a un contrat librement consenti, dans ce cas « nul ne pouvant transférer plus de droit qu'il n'a lui-même », l'annexant doit prendre une part de l'annexé ; ou bien il y eut une guerre ou une annexion par force, dans ce cas « le conquérant n'étant pas lié par un traité et ne tenant sa souveraineté sur le pays absorbé peut disposer de sa conquête librement ». Nous avons déjà montré le mal fondé de cette thèse. Il est impossible de faire reposer l'obligation de dette sur la souveraineté et d'attacher la succession « au changement du pouvoir suprême sur tout ou parties du territoire grevé de dettes » (2).

C'est cette manière de voir que la Russie a défendue. Caratheodory Pacha lit la motion suivante : « La Russie assurera la part de la Dette publique ottomane afférente aux territoires qui sont annexés au territoire russe en Asie ». Le comte Chouvaloff répond qu'il se croyait fondé à considérer comme admis que s'il y a répartition des dettes pour les territoires qui se détachent par voie d'arrangement, de donation ou d'échange de la contrée

(1) T. I, p. 57-74.

(2) Sack, *op. cit.*, p. 67.

dont ils faisaient partie intégrante, il n'y en a point là où il y a une conquête. S. Ex. ajoute que la Russie est conquérante en Europe et en Asie. Elle n'a rien à payer pour les territoires et ne saurait être en rien solidaire de la Dette turque. Le prince Gortchacow déclare opposer à la demande de Carathéodory Pacha le refus le plus catégorique et ne peut même dissimuler l'étonnement qu'elle lui inspire. Le président, en présence de l'opposition des plénipotentiaires de Russie, ne peut que reconnaître l'impossibilité de donner suite à la proposition ottomane.

La nature des moyens employés pour annexer un territoire ne peut jamais altérer ou annuler le caractère obligatoire d'une charge qui grève celui-ci. Comment pourrait-on concevoir en droit qu'un fait générateur d'une obligation qui tire ses bases des contrats existe ou non suivant que ce fait est déterminé d'une cause ou d'une autre. Dès que le fait générateur a les conditions nécessaires, il n'est plus question de savoir s'il est l'œuvre de telle ou telle circonstance. D'autre part, il est inadmissible que la guerre, qui est étrangère à la nature des obligations créées par les contrats particuliers, décharge une partie de ces territoires grevés de la dette de leurs obligations. C'est toujours la conception « patrimoniale » de l'État qui entre en jeu et donne au conquérant le droit de confisquer « le bien de l'ennemi ». D'ailleurs cette idée admise sera la consécration du droit à la force. Le traité de Berlin a fait une politique d'opportunité.

II. — Deuxième cas d'exception au principe, c'est le cas de la Roumanie qui ne prend aucune part à la Dette ottomane.

Au cours de la préparation du traité, Carathéodory

Pacha avait présenté une motion relative à la part contributive de la Roumanie conçue dans les mêmes termes que celle relative aux autres principautés détachées (1). Dans le traité il n'y a aucune disposition ; cela résulte d'un principe accepté par le congrès. En 1878, sauf la Bulgarie, le Monténégro, la Serbie (2) et la Roumanie (3) étaient des principautés autonomes sous le pouvoir suprême de la Porte ayant une administration nationale. Le lien de suzeraineté du Sultan était le tribut payé par ce pays. Le traité de Berlin reconnut leur indépendance (art. 26, 34, 43). Ils devinrent des États souverains et indépendants. Bien qu'ils n'aient pas encore recouvert leur indépendance, le traité de Berlin n'a stipulé la participation à la Dette ottomane que pour « les provinces nouvellement détachées ». La Roumanie n'obtenait de l'Empire aucun territoire nouveau, elle n'a donc pas à participer à la dette, tandis que la Bulgarie ne fut proclamée en principauté autonome que par le traité de Berlin. Avant 1878 elle était une province faisant partie intégrante de l'Empire, elle fut donc tenue de prendre à sa charge toute la part de son territoire. Cette solution était seule logique. En effet, le lien entre le vassal et le suzerain est limité à quelques organisations déterminées. Ils ont leur vie distincte. « Leurs dettes ne sont pas contractées en leur nom et en leur compte communs, elles ne grèvent que le territoire de celui d'entre eux au nom et pour le compte duquel elles ont été contractées (4) ». La doctrine et la pratique

(1) De Clercq, p. 245. Congrès de Berlin, Protocole 10, Séance du 1^{er} juillet 1878.

(2) Depuis 29 novembre 1829.

(3) Traité entre la Russie et la Turquie. Bucarest, 28 mai 1812, et traité d'Andrinople, 14 septembre 1829.

(4) Sack, *op. cit.*, p. 106.

sont unanimes sur ce point. L'attache qui les unit n'implique pas que leurs droits et leurs obligations se confondent. Ils ont la « libre propriété générale (1) » de leur territoire. Les emprunts ottomans ont été contractés à partir de 1854. Leurs constitutions en principauté avec des organisations indépendantes existaient antérieurement à cette date. Elles ne faisaient plus partie, comme une province, de l'Empire ottoman au moment où le territoire de ce dernier était grevé de dettes.

III. — Selon l'article 25 du traité de Berlin (2) : « Les provinces de Bosnie et d'Herzégovine seront occupées et administrées par l'Autriche-Hongrie », et il laissait à une entente particulière entre les intéressés, le règlement complet de la question. « A cet effet, les gouvernements d'Autriche-Hongrie et de Turquie se réservent de s'entendre sur les détails » (3).

La convention du 21 avril 1879 signée à Constantinople par l'Autriche-Hongrie et la Turquie (4) stipulait dans l'article 3 que « les revenus de la Bosnie et de l'Herzégovine seront affectés exclusivement à leurs besoins, à leur administration jugée nécessaire ». Ce qui voulait dire que ces provinces ne prenaient aucune part à la Dette publique ottomane ; seulement il faut constater tout de suite que ce n'était pas une province détachée. L'article de la même convention les plaçait, au moins en droit, sous la souveraineté du Sultan.

Des révoltes, des incidents ayant eu lieu, et le fait de l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine ne portant

(1) Moyé, *Le Droit des gens moderne*, 1930, p. 166.

(2) M. N. R. G., Série 2, t. III, p. 457 et suiv.

(3) M. N. R. G., Série 2, t. III, p. 457.

(4) M. N. R. G., Série 2, t. V, p. 423.

pas atteinte aux droits de souveraineté de Sa Majesté impériale le Sultan sur ces provinces, l'administration... sera exercée... par l'Autriche-Hongrie (1). On voit bien que ces territoires, tout en étant considérés comme partie de l'Empire, ne contribuaient à aucune dépense de l'Empire ottoman. La convention du 26 février 1909 a reconnu leur annexion à l'Autriche-Hongrie. Puisqu'elles avaient à cette date une administration distincte et une vie séparée de l'Empire, il n'y avait pas d'obligations communes dans leurs actes séparés — donc elles n'étaient pas tenues à participer à la Dette ottomane et vice-versa. Mais les dettes contractées antérieurement à 1878 par l'Empire dont elles faisaient partie intégrante, grevaient en même temps leur territoire. La convention n'a fait supporter à ces territoires aucune charge. « Le ministre Weckerle expliqua dans la diète hongroise que ces territoires étant déficitaires, il n'y avait pas lieu de transférer à leur charge une partie de la dette ottomane » (2). Ce n'était qu'une mesure de circonstance sans aucun fondement juridique. Tant que le partage des dettes de l'État démembré par les États annexants sera considéré comme un rapport d'État à État et comme obligation ayant son fondement non pas dans le caractère même de l'emprunt d'État mais dans le traité, ce seront toujours les solutions d'opportunité et de politique qui primeront sur les solutions juridiques et celles de droits. Aussi bien les droits vaincus ou faibles que ceux des créanciers se trouveront lésés.

(1) M. N. R. G., Série 2, t. IV, p. 422.

(2) Sack, *op. cit.*, p. 153.

CHAPITRE III

Mode de répartition

I. — Le traité de Berlin a adopté une règle très vague. L'article 9 stipule (1) : « (1^{er} alinéa) La Bulgarie devant supporter une part de la dette publique de l'Empire... les Puissances détermineront... cette dette qui pourrait être attribuée à la principauté sur la base d'une équitable proportion ».

La Serbie (art. 41) (2) et le Monténégro (art. 33) (3) devaient perdre une charge de la Dette publique ottomane telle « que les représentants des Puissances à Constantinople en détermineront le montant de concert avec la Sublime Porte, sur une base équitable ».

L'article 10 du traité déclare (4) : « La Bulgarie est substituée au gouvernement impérial ottoman dans ses charges et obligations envers la compagnie de chemin de fer de Rustchock-Varna, à partir de l'échange des ratifications du présent traité. Le règlement des comptes antérieurs est réservé à une entente entre la Sublime Porte, le gouvernement de la principauté et l'administration de cette compagnie ». Le deuxième alinéa de cet article 38, en ce qui concerne la Serbie (5), stipule : « La principauté de Bulgarie (Serbie-resp.) est de même subs-

(1) De Clercq, t. 12, p. 322.

(2) De Clercq, t. 12, p. 333.

(3) De Clercq, t. 12, p. 329.

(4) De Clercq, t. 12, p. 322.

(5) De Clercq, t. 12, p. 331.

tituée, pour sa part, aux engagements que la Sublime Porte a contractés, tant envers l'Autriche-Hongrie qu'envers la compagnie, pour l'exploitation des chemins de fer de la Turquie d'Europe, par rapport à l'achèvement et au raccordement ainsi qu'à l'exploitation des lignes ferrées situées sur son territoire.

Les conventions nécessaires pour régler ces questions seront conclues entre l'Autriche-Hongrie, la Porte, la Serbie et la principauté de Bulgarie immédiatement après la conclusion de la Paix ».

Il résulte de ces dispositions du traité quatre règles générales :

I. — Le partage sera fait par une commission qui est composée des représentants des Grandes Puissances à Istantbul. Cela donnait à la commission un caractère tout à fait politique, ce qui était peut-être l'une des principales causes qui ont tenu en échec l'application du traité de Berlin. Parce que les représentants des Grandes Puissances agissaient souvent suivant les considérations d'ordre politique.

Pendant 45 ans ils ne se sont jamais mis d'accord pour appliquer les stipulations du traité de Berlin. « Les Puissances sont les premières à violer leurs engagements, démontrant ainsi, une fois de plus, que les promesses les plus absolues ne peuvent prévaloir en politique contre des considérations d'opportunité » (1). Comme le cite M. Morawitz, Bismarck disait aussi : « Le Congrès ne peut faire qu'une œuvre humaine, sujette comme toute autre aux fluctuations des événements » (2).

(1) Morawitz, *op. cit.*, p. 344.

(2) De Clercq, t. 12, p. 294-295.

II. — La répartition doit être faite « sur la base d'une proportion équitable ». Ceci est une formule extrêmement vague. Elle devrait donner au moins quelques indices sur quoi la commission de répartition pourrait se baser et par ce chef on aurait remédié aux inconvénients d'une commission politique. Au cours du congrès, le plénipotentiaire ottoman avait proposé que les parts contributives soient déterminées « proportionnelles aux revenus » de territoires détachés. Cette formule était satisfaisante et claire ; de plus elle avait cet avantage que donnant un critère, bien qu'il soit imprécis, pourrait mieux assurer l'équité et empêcher les abus. Cette notion a été combattue par la Russie » (1). Le comte Chouvaloff préfère accepter le texte italien qui laissa à l'Europe la faculté de se prononcer en temps et lieu et en pleine connaissance de cause... « Le principe de la part proportionnelle aux revenus » lui paraît vicieux. Les dépenses n'étant point mentionnées, il s'ensuivrait que plus la Bulgarie aurait de dépenses, moins elle participerait à la dette. La proportionnalité aux revenus n'est donc pas une base sûre, car s'il n'y avait pas d'excédents de revenu, il n'y aurait point de participation ». Il a sûrement mal interprété l'esprit de la proposition ottomane et son raisonnement est faux. Le système de proportionnalité aux revenus consiste à déterminer la part d'un territoire détaché d'après la proportion qui existe entre ses revenus et ceux de l'ensemble de l'État dont il faisait partie, sans prendre en considération les dépenses respectives. En effet, ce territoire détaché contribuait aux dépenses de l'ancien État grevé de dettes dans la limite de sa force contributive,

(1) De Clercq (Protocole 7. Séance du 27 juin), t. 12, p. 218.

donc sa quote-part devrait être proportionnelle à cela. Il nous semble que le représentant de la Russie a confondu la spécialisation des recettes avec ce que nous venons d'expliquer plus haut. Un déficit budgétaire ne préjuge pas des droits des tiers sur les revenus de l'État. Souvent c'est pour combler les déficits budgétaires que l'Empire a contracté des emprunts qui étaient garantis par toutes les richesses et toutes les ressources financières de son territoire.

III. — 1^o Pour l'État démembré. — Le capital n'est pas partagé mais seulement les annuités sont à répartir entre les États ; il en découle que l'Empire ottoman était responsable de la dette entière ; ce n'est pas le capital de la dette mais ses annuités qui devaient être réparties entre l'État démembré et les États détachés. Il restait solidaire avec les autres États. Le service des dettes sera assuré par l'Empire. Celui qui aurait contracté les dettes reste seul débiteur envers les créanciers. Mais il a le droit de réclamer leurs parts contributives aux États annexants.

2^o Les États détachés sont responsables envers l'État ottoman. Ce n'est qu'un rapport d'État à État. Ils ne sont pas tenus comme les débiteurs directs des créanciers. Ils doivent seulement participer au service de la dette.

3^o Il n'y a aucune novation dans la situation des porteurs. Ils ont passé des contrats d'emprunt avec l'Empire. Ils restent les créanciers directs de ce dernier pour toutes les sommes qui grevaient le territoire entier de l'ancien État. Ils ont, bien sûr, un intérêt capital pour que les États détachés paient à l'Empire qui peut à peine faire face à ces obligations. Mais en droit ils touchent leur droit complètement sur les ressources réduites de l'Empire,

puisque c'est lui seul qui a une obligation contractuelle envers eux,

Cette solution du traité de Berlin n'était pas très heureuse. C'est le gouvernement ottoman qui a payé les parts des pays en défaut dans l'espoir de les toucher un jour qui n'est jamais venu. La solidarité nuit souvent aux intérêts de toutes les parties. Le non paiement, les difficultés financières d'un pays entraînent des répercussions fâcheuses sur les marchés des autres ; ce qui est grave aussi bien pour l'État que pour les créanciers. Les créanciers n'ayant aucun droit de poursuite contre les autres États, si l'État amoindri se trouve insolvable, les créanciers ne peuvent même pas réclamer leur droit aux États récalcitrants.

IV. — En ce qui touche les chemins de fer, c'est le principe du *res transit cum suo onere* qui fut adopté. Ainsi aux principes de partage proportionnel aux revenus appliqués pour les dettes en général, un principe tout différent est ajouté pour les chemins de fer. On ne tient plus compte de la richesse des États successeurs. Chaque État est chargé des obligations qui incombent à la fraction qui reste dans ses territoires.

CHAPITRE IV

L'application du Traité

I. — LE RÈGLEMENT DE LA DETTE ENTRE L'EMPIRE ET LES PORTEURS.

A la suite des difficultés financières dont nous avons parlé plus haut, l'Empire ottoman avait suspendu en 1875 le service de la dette et son amortissement. Le décret du 6 octobre préconisait que la Sublime Porte paierait pendant 5 ans la moitié des intérêts en espèce, et l'autre moitié en titres nouveaux rapportant 5 % d'intérêt. Ce décret et deux notes suivantes s'appliquaient aux deux premières échéances. Après 1876 le service de la dette et celui de l'amortissement ont été complètement suspendus ; mais en même temps la Turquie faisait appel à ses créanciers pour un accord qui serait garanti par « des revenus, des douanes, du sel, du tabac, le Tribut d'Égypte et, si cela ne suffisait pas, elle céderait aux syndicats le produit de la taxe sur les moutons ». Les révoltes et les guerres ont empêché jusqu'à la fin du congrès de Berlin en 1878 de conclure un accord. Il y eut plusieurs projets présentés par les différents groupements. Parmi eux le projet Haumond (1) et le projet Tocqueville dont le décret de Mouharrem est inspiré, étaient les mieux étudiés ; mais tous n'ont pas abouti à cause des rivalités

(1) Voir du Velay, *op. cit.*, p. 351 ; Romani, *op. cit.*, p. 93 et s.

entre les porteurs des différents pays. L'attention du Congrès de Berlin avait été attirée par les mémoires des créanciers et par les délégués qui avaient pour mission de la défendre. Au Congrès de Berlin, dans la séance du 10 juillet 1878 (1), le premier plénipotentiaire d'Italie présente au congrès, au nom de ses collègues de France, de Grande-Bretagne et d'Italie, faisait la déclaration suivante pour être insérée dans le protocole : « Les Puissances représentées au congrès sont d'avis de recommander à la Sublime Porte l'institution à Constantinople d'une commission financière, composée d'hommes spéciaux nommés par les gouvernements respectifs et qui seraient chargés d'examiner les réclamations des porteurs de titres de la Dette ottomane et de proposer les moyens les plus efficaces pour leur donner la satisfaction compatible avec la situation financière de la Sublime Porte ».

S'élevant contre l'idée d'une commission qui serait établie comme une tutelle étrangère, Caratheodory Pacha, dans la même séance, répond (2) : « Que son gouvernement donnera tous ses soins à la question des finances ; c'est le devoir et l'intérêt de la Porte de faire tout le possible pour améliorer la situation. Les diverses propositions présentées au congrès par les plénipotentiaires ottomans pour le Tribut, la part proportionnelle de la Dette, etc..., témoignent de la sollicitude du gouvernement turc pour les intérêts de ses créanciers, mais il ne pourrait accepter la déclaration des plénipotentiaires de la France, de la Grande-Bretagne et d'Italie dans les termes où elle est formulée. Caratheodory Pacha, sans pouvoir encore pré-

(1) De Clecq, Série 3, t. 12, p. 309.

(2) De Clercq, Série 3, t. 12, p. 309.

ciser les conditions ou l'époque d'un accord, indique que les créanciers de la Porte recherchent une entente entre eux et que le gouvernement s'efforcera de les satisfaire dans la mesure de ses ressources ». Tous les plénipotentiaires ayant déclaré donner leur assentiment à la déclaration de M. Corti, Bismarck constate (1) que le document sera inséré dans le Protocole et que le congrès en prend acte. C'est dans cet ordre d'idée, et comme suite à sa déclaration, que la Porte publia sa note du 3 octobre 1880. Par cette note, le gouvernement invitait, par l'intermédiaire de ses représentants à l'étranger, les délégués des porteurs de titres ottomans à se rendre à Constantinople afin de s'entendre avec le gouvernement sans aucune ingérence de la part des puissances étrangères. Une « commission de la dette publique ottomane » fut instituée. Une entente complète fut réalisée entre les délégués des porteurs et les représentants du gouvernement le 8/20 décembre 1881 : où naquit la base du décret du 28 Mouharrem 1299 (8/20 décembre 1881) par lequel fut constituée l'Administration de la Dette publique ottomane (2).

Par l'article XV du décret, le gouvernement a cédé à un conseil d'administration (3) la perception, l'administration et l'encaissement direct des revenus affectés au service de la dette d'une manière irrévocable désigné par

(1) De Clercq, Série 3, t. 12, p. 310.

(2) Tout en nous éloignant de notre sujet, il nous paraît nécessaire d'étudier le règlement de la Dette entre la Porte et les porteurs. Pendant la Conférence de Lausanne cette question a pris une importance primordiale dans la détermination de garantie à fournir.

(3) Ce Conseil se compose de sept membres. Un membre nommé par les porteurs anglais et néerlandais ; un membre pour chacun des groupes des porteurs français, allemand, austro-hongrois nommé par les syndicats des établissements respectifs des porteurs ; un membre italien toujours choisi par les groupements des porteurs italiens et un membre représentant les porteurs

l'article 8 du même décret. On a voulu voir dans cette administration une institution ayant un caractère international. Il se basait sur les déclarations du représentant des grandes Puissances et sur une note présentée à la Sublime Porte par la Russie au mois de décembre 1896. D'autre part, il prétend que d'après l'article 21 du décret (qui déclare que « le décret sera immédiatement communiqué aux puissances ») établit clairement un droit de bien entre elles et la Sublime Porte (1). La déclaration des Puissances n'est pas insérée dans le traité. Tout en

ottomans nommés par une assemblée générale de ces derniers réunis à Constantinople ; un membre pour les obligations émises par les banquiers de Galata. Ils n'ont pas le droit d'être employés au service d'un gouvernement après la Porte. Ce conseil a le droit d'administration de la perception, au compte des porteurs, et par les moyens des employés relevant de son autorité aux revenus concédés. Il peut modifier la taxe sans nouvelles charges et dans les limites des lois. Il peut apporter des changements dans le système de perception et des améliorations.

(1) Le contenu de ce décret ne rentre pas dans notre sujet, nous en donnerons seulement les principes essentiels. Tous les emprunts, excepté trois qui sont garantis par le Tribut d'Egypte, furent réduits à un taux variant entre 98, 50 et 41 %. Le capital réduit de chaque emprunt a été majoré en principe de 10 % en représentation des intérêts des emprunts et des primes des lots turcs échus et non payés jusqu'à la fin de l'année 1881. Tous les emprunts sont unifiés et divisés en quatre séries., A. B. C. D., avec un intérêt uniforme de 1 % pouvant être augmenté jusqu'à 4 % pour l'amortissement entre séries il y a une priorité mais le taux était uniforme.

Le Conseil nomme un directeur général de l'administration qui a la gestion des affaires. Il prépare un budget qui est approuvé par le gouvernement et inséré au budget général de la Porte. Le gouvernement ne peut abolir aucune taxe qu'avec l'adhésion de la majorité absolue des membres du conseil. La conversion de la dette doit être faite avec le consentement de la majorité des porteurs. Tous différends entre les deux parties sont soumis au jugement de quatre arbitres nommés par les deux parties. Le cas échéant les arbitres élisent un surarbitre pour les départager, dont la décision est sans appel.

Les revenus cédés (art. 8) décret de MOUHARREM.

Le monopole du sel, du tabac, l'impôt du timbre, des pêches, la dîme des soies, l'excédent des recettes de douane, l'excédent qui devait venir de l'application aux Européens de la loi sur les patentes Le Tribut de Bulgarie (Art. 11-12), les parts contributives des pays détachés, la redevance de la Roumélie orientale, l'excédent des revenus de Chypre.

lui reconnaissant sa solennité, nous devons affirmer que cette déclaration ne préjugait jamais le contenu de l'accord. Elle conseillait à la Porte une entente avec ses créanciers pour leur assurer leur droit. La Porte, avant même toute intervention étrangère et devant l'impuissance de ses créanciers qui ne pouvaient s'entendre entre eux, s'inspirant de leurs désirs, a promulgué ce décret et l'a soumis à leur adhésion. « L'ingérence étrangère en Turquie n'a aucun caractère officiel de la part des gouvernements européens » (1). Le décret a été accepté et eut le consentement du groupement des porteurs désignés par celui-ci. Dès sa promulgation il est entré en vigueur. Si l'un de ces articles prévoyait la communication de ce décret aux grandes Puissances, parce que la Porte leur avait promis d'apporter un prompt arrangement au droit des créanciers ; si elle était même obligée par une disposition expresse du traité de s'entendre avec les créanciers, comment cette obligation aurait-elle créé un lien de droit avec les Puissances ? Parce que aux termes mêmes de leur thèse, dès qu'un accord avec les créanciers est établi, ce lien n'existe plus. Quant à la note de la Russie, par laquelle elle déclarait (2) que si le gouvernement ottoman portait atteinte aux droits du conseil, on touchait à ses revenus, elle se verrait dans l'obligation de réclamer l'institution d'une commission internationale, ce n'était qu'une pression politique ayant d'autres buts que celui du règlement de la Dette. M. Théry, après avoir cité cette note, écrit (3) : « Cette note qui complétait l'internationalisation de l'admi-

(1) Politis, *op. cit.*, p. 266.

(2) G. Nora Dounghian, *Recueil d'actes internationaux de l'Empire ottoman*, t. IV, 1870-1902, Rg 54, Paris, 1903, Pichon, éditeurs.

(3) *Les finances ottomanes*, p. 40.

nistration de la Dette publique ottomane et des revenus concédés aux créanciers de la Turquie... n'était d'ailleurs que la consécration d'un état des choses ». Mais la Russie ne faisait pas partie du Conseil, et lors du congrès de Berlin — comme nous l'avons déjà cité — elle a déclaré « qu'elle considérait ces emprunts comme un agiotage » et refuse aux ressortissants qui sont porteurs de titres ottomans, « toute sa protection ».

Maintenant étudions à triple point de vue ce décret et l'administration dans son ensemble pour en déduire ensuite son caractère .

1^o L'origine du décret.

2^o La composition et le recrutement des membres du conseil.

3^o Ses attributions.

1^o Le décret de Mouharrem n'est intervenu que comme une règle intérieure de l'Empire ottoman cédant des prérogatives aux particuliers afin de leur mieux assurer le paiement de leur créance sans aucune intervention des États étrangers. Avec l'adhésion du groupement de porteurs il est devenu un accord particulier entre un État et ses créanciers. Il n'y a aucun lien de droit entre le décret et le traité de Berlin. Aucune immixtion étrangère n'existe dans son règlement (1) ; « sauf l'impulsion donnée dans ce but par les puissances au congrès de Berlin, le Sultan n'a renoncé à une part de sa souveraineté qu'entre les mains des représentants des porteurs de la Dette, et au profit de ces derniers, l'ingérence étrangère en Turquie n'a aucun caractère officiel de la part des gouvernements européens ».

(1) Politis, *op. cit.*, p. 266.

Waurin écrit (1) : « La Turquie a procédé elle-même à la réglementation de sa dette avec le concours de ses créanciers ».

2^o Les membres du conseil ne sont pas des agents nommés par leurs gouvernements. Ils sont des représentants des groupements des porteurs et élus par eux (2). Aux termes de l'art. XV, le mandat au conseil est incompatible avec la qualité de fonctionnaire ottoman, avec une mission diplomatique, consulaire ou militaire dans l'Empire. « Les membres du conseil d'administration de la Dette publique ottomane ne sont autres que des mandataires privés des porteurs de fonds ottomans » (3), tandis que dans les pays où il existe des commissions financières ayant un caractère international, elles sont composées de membres nommés officiellement par leurs gouvernements respectifs. Par exemple en Égypte, les différents décrets (1870-1880) et lois ont créé une caisse pour la dette privilégiée et unifiée de l'Égypte. Cette caisse était administrée par les représentants de la France, de l'Angleterre, de l'Autriche-Hongrie, et après 1885 de ceux de l'Allemagne et de la Russie. Ils étaient nommés par leur gouvernement, et cette nomination revêtait un caractère international.

En Grèce, la loi du 26 février 1898 prévoyait (pour l'application des dispositions du Traité de 1897), après la guerre turco-hellénique, la constitution d'une commission composée de six représentants des Puissances médianes. Ce sont les gouvernements qui nomment leurs

(1) Waurin (Albert), *Essai sur les emprunts d'État*, Genève, 1907, p. 184.

(2) Décret de Mouharrem, art. XV.

(3) Du Velay, *op. cit.*, p. 448.

délégués qui jouissent des mêmes immunités que le personnel des légations accréditées en Grèce. Leur nomination suit la mode diplomatique » (1).

Il est évident qu'il y a une différence capitale entre le mode de recrutement des membres de ces deux commissions internationales et celui du conseil de la Dette publique ottomane.

3^o Le conseil n'a pas le droit de s'immiscer dans les finances de l'Empire. Il a seulement le droit de gérer les revenus concédés au compte des créanciers. Il ne peut augmenter le taux, il ne peut faire aucun changement entraînant des nouvelles charges pour le gouvernement. Malgré son autonomie il est sous le contrôle de l'État. Sa nature juridique ressemble plutôt à un monopole nettement autonome pour une partie de service public. En effet, nous rencontrons dans la législation des différents pays des services organisés à la manière d'une entreprise particulière échappant aux formalités très lentes de la comptabilité de l'État avec une large autonomie comme on les nomme aujourd'hui : « monopoles ou services industrialisés ».

Enfin, en comparant ses attributions à celles des commissions internationales, déjà citées, nous verrons sa nature privée.

La caisse de la Dette publique d'Égypte a la haute main sur les finances d'Égypte. Elle a le droit de participer à l'administration des finances générales égyptiennes et elle y exerce son contrôle. Son autorisation est nécessaire au gouvernement pour l'accomplissement de certains actes. Elle doit encaisser l'excédent des sommes non

(1) Politis, *op. cit.*, p. 251.

gagées ainsi que le fonds des réserves. On voit bien qu'elle n'est pas du tout une simple administration pour les services de la Dette, mais « l'organe international principal de la situation financière de l'Égypte, et indépendant des deux parties intéressées, des créanciers et des débiteurs » (1).

Le conseil est dépourvu de toutes ces attributions. Il n'a que la mission de gérer les revenus concédés librement par la Turquie, au service de la Dette. A ce sujet, M. Paul Leroy-Beaulieu n'écrit-il pas aussi (2) : « La Porte a de sa propre autorité constitué, par un décret du 20 septembre, avec des éléments étrangers... une commission... pour la gérance de la Dette... Il ne s'agit pas là toutefois d'un véritable contrôle étranger, parce que les personnes composant cette commission tiennent leur mandat de la Porte elle-même et non des gouvernements du dehors. Le contrôle étranger est une méthode plus rigoureuse à laquelle on peut moins se dérober. »

Pour finir, nous pourrions résumer que sans aucune intervention de la part des grandes puissances, l'Empire ottoman a offert un règlement auquel les syndicats des porteurs ont consenti « sans ingérence des Puissances, pour éviter à la Porte les inconvénients d'un contrôle officiel » (3).

II. — LES RÈGLEMENTS DES PARTS CONTRIBUTIVES.

Le décret de Mouharrem dans la liquidation des dix emprunts de la dette générale, laissa en dehors de l'arrange-

(1) Politis, *op. cit.*, p. 252.

(2) *Traité de science des finances*, Paris, 1912, 8^e éd., t. II, p. 584.

(3) Berger, *L'administration de la Dette publique ottomane* (Congrès de 1900 des Val. Mob.), p. 25.

ment : 1^o les quatre emprunts gagés par le Tribut d'Égypte et dont le service, en raison de ce gage spécial, n'avait pas été suspendu ; — 2^o l'indemnité de la guerre russe ; — 3^o la dette flottante.

Après le décret de Mouharrem le capital réduit de la Dette ottomane finalement inscrit au Grand Livre Turc était de 2.846.612.668 francs, réparti en quatre séries A. B. C. D., sauf créances des banquiers de Galata.

Par l'article 8 du décret de Mouharrem, la Porte céda à ses créances, outre les revenus de plusieurs de ses ressources financières, le Tribut de Bulgarie et y affectait les parts contributives de la Bulgarie, de la Serbie, du Monténégro et de la Grèce. Mais la Porte avec bonne foi remplaçait le Tribut, jusqu'à ce qu'il soit déterminé par les grandes Puissances signataires du traité de Berlin, à partir du 1/13 janvier 1882, par une somme annuelle de 100.000 livres turques à prélever sur la dîme du tabac. Le traité de Berlin confiait aux représentants des Grandes Puissances le soin de déterminer les parts. Le traité de Berlin était entré en vigueur dès la fin de 1878. Entre cette date et celle du décret de Mouharrem, plus de deux ans s'étaient écoulés. Jusque-là non seulement ces quotes-parts auraient dû être fixées, mais elles auraient dû être payées. Le gouvernement ottoman fournissant un remplacement provisoire avait montré clairement son respect aux dispositions du traité et sa confiance dans son application. Malheureusement, il est resté le seul dans cette voie. La mise en vigueur du traité a donné lieu simplement à l'échange de quelques notes diplomatiques qui n'ont jamais été réalisées. D'après l'article 9, le Tribut et la part contributive de la Bulgarie devaient être fixés par les délégués spéciaux des Puissances, tandis que la fixation des parts contribu-

tives des autres États détachés incombait aux ambassadeurs des Grandes Puissances à Constantinople. Mais ni l'une ni l'autre de ces dispositions n'a jamais été effectivement mise en œuvre.

Ces dispositions du traité sont restées lettre morte. Malgré les lourds sacrifices imposés par ce traité à l'Empire, c'est lui seul qui l'a scrupuleusement appliqué. Il fallait un accord préalable des Grandes Puissances pour qu'elles pussent imposer ce traité à divers pays débiteurs. Lors de l'élaboration du décret de Mouharrem (1881) (1), le délégué des porteurs austro-hongrois, le baron Mayr, estimait le Tribut bulgare à 424.000 livres turques. La commission de l'élaboration du décret de Mouharrem qui était composée des délégués des porteurs et des représentants de l'Empire ottoman, avait adopté pour la fixation des quotes-parts, comme critérium, l'étendue du territoire. On évaluait d'abord les surfaces des pays perdus par la Turquie et répartissait à chacun d'eux une part proportionnelle de la Dette ottomane (2). De la sorte, on obtenait les chiffres suivants :

Bulgarie	10.888.528
Grèce	2.343.960
Serbie	2.318.202
Monténégro	108.884

En plus ces pays devaient, ou servir un intérêt comme la Dette publique ottomane, qui reste au compte de l'Empire, ou bien capitaliser immédiatement une annuité sur la base de 10 %. D'autre part, le délégué des porteurs anglais-néerlandais, Sir Vincent Caillard, réclamait que

(1) Du Velay, *op. cit.*, p. 472 et suiv.

(2) Morawitz, *op. cit.*, p. 341.

le Tribut de la Bulgarie et sa part contributive ainsi que la redevance rouméliate, soient exigés en capital et en une seule fois sous forme d'annuité.

Le critérium employé par la commission n'était ni rationnel ni juste. Cette opération présentait un effort pour arriver au moins à l'application sommaire des articles du traité relatifs à la répartition. Mais tout cela n'a eu aucune suite heureuse. Pourtant, en 1882, après l'interpellation de Sir Robert Bouch à la Chambre des Communes (1), un représentant de la Grande-Bretagne fut chargé d'entreprendre des démarches nécessaires « de concert avec ses collègues » pour fixer le montant du Tribut bulgare et les quotes-parts des autres pays détachés de l'Empire. Mais « ces collègues manquaient d'entrain » et restaient sourds, prétextant qu'ils n'avaient reçu aucune instruction de leurs gouvernements. Le 15 janvier 1883, par une circulaire adressée aux représentants ottomans à l'étranger, le gouvernement insistait auprès des Grandes Puissances signataires du traité pour qu'elles fixent les quotes-parts. La Porte s'associant avec les créanciers voulait provoquer le plus tôt possible la répartition. Deux puissances ont répondu à cet appel. L'Autriche qui se déclarait prête à suivre les autres gouvernements et l'Angleterre qui communiquait à la Porte une note, le 6 novembre 1883, dans laquelle elle adoptait le principe de proportionnalité de revenus, et se basant sur le revenu total de l'Empire de 1872 à 1876, elle établissait les parts de la Dette en capitaux des territoires détachés.

Suivant les instructions du Ministère, la moyenne annuelle du revenu global de l'Empire pendant ces années

(1) Morawitz, *op. cit.*, p. 341.

représentait une somme de 18.190.000 livres turques (1).

La contribution des pays détachés à cette somme était la suivante :

La Bulgarie dans une proportion de	9.3 %
Le territoire cédé à la Grèce	2.002 %
Le territoire cédé à la Serbie	1.980 %
Le territoire cédé au Monténégro	0.093 %

Et toujours dans sa note l'Angleterre suivant ces proportions déterminait les parts en capitaux.

Grèce	L. tq.	2.130.873
Serbie	L. tq.	2.107.454
Monténégro.	L. tq.	98.986
Bulgarie	L. tq.	9.898.662

La différence entre ces chiffres et ceux donnés par la commission dont nous venons de parler est tout à fait négligeable (2).

Les nombreuses démarches effectuées par le gouvernement ottoman par les porteurs et par les autres délégués afin de réaliser ce partage sont demeurées infructueuses. A chaque fois, dans les conférences des ambassadeurs le représentant de la Russie entravait la discussion en déclarant n'avoir pas reçu d'instructions de son gouvernement. M. Du Velay cherchant les causes de non exécution du traité, écrit à ce sujet : « N'oublions pas non plus que les pays débiteurs sont les protégés de la Russie ou tout au moins placés dans l'orbite de son influence » (3).

En 1885 et en 1887 les différents groupements des porteurs envoyèrent à leurs gouvernements respectifs

(1) Morawitz, *op. cit.*, p. 342.

(2) La commission basait son calcul non pas sur le revenu proportionnel mais sur l'étendue du territoire.

(3) Du Velay, *op. cit.*, p. 473.

des pétitions simultanées ; mais il était déjà trop tard. Toutes les négociations et les démarches de l'Empire ottoman entreprises jusqu'alors devaient être accompagnées des réclamations des porteurs au lieu de se borner à suivre avec intérêt les négociations entamées.

L'entente des Puissances a ajourné continuellement cette question. En 1896, sur l'insistance des porteurs français, le commandant Berger a entrepris un voyage en Europe et a fait des démarches officielles. Mais tous ses efforts n'ont reçu aucune sanction satisfaisante (1). Malgré toutes ces réclamations faites soit de la part de la Porte, soit de la part des porteurs pour l'application du traité, on a prétendu au cours du congrès de Lausanne que « ces dettes sont couvertes de prescriptions » (2).

M. Du Velay expliquant les raisons de non application des articles du traité de Berlin relatifs aux parts contributives, démontre trois causes principales.

1. La Russie voulant être agréable à ses protégés restait indifférente à ce sujet.

2. L'état financier des pays balkaniques était précaire et leur situation ne permettait plus, comme elle l'aurait permis tout de suite après le traité de Berlin, de supporter une nouvelle charge.

3. Leurs propres créanciers se voyaient menacés dans leur intérêt en les chargeant d'une nouvelle obligation. « Pour résister aujourd'hui contre l'application stricte des clauses du traité de Berlin et de la convention hellénique, les pays de la Péninsule balkanique ne sont plus isolés. Ils puisent leur force de résistance dans l'étendue

(1) Du Velay, *op. cit.*, p. 474.

(2) Venizelos, *Documents diplomatiques de la Conférence de Lausanne*, t. III, p. 129 et suiv.

même de leur dette actuelle, et leurs auxiliaires les plus précieux pour les soustraire à l'exécution des deux traités sont les porteurs eux-mêmes des titres qui les constituent ». Cela n'apportait pas seulement un préjudice aux droits des créanciers, mais cela était nuisible en même temps aux intérêts de l'Empire ottoman. Au nom d'un principe selon lequel le partage de la Dette d'un État amoindri était un rapport entre l'annexant et l'État démembré, la Porte payait injustement la part des débiteurs récalcitrants. Ceux qui réclamaient au cours du Congrès une intervention rigoureuse contre les manquants à leurs signatures et une garantie formelle pour son exécution, étaient les premiers à la violer. Ces quotes-parts n'ont pas rapporté un centime au service de la dette ottomane.

« Les Puissances sont les premières à violer leurs engagements, démontrant ainsi, une fois de plus, que les promesses les plus absolues ne peuvent prévaloir, en pratique, contre des considérations d'opportunité (1) ».

a) *La part de Chypre.*

Aux termes de la Convention d'alliance signée à Constantinople le 4 juin 1878 (2), le Sultan consent à assigner à l'Angleterre l'île de Chypre « pour être occupée et administrée par elle. Mais une annexe à cette Convention en date du 1^{er} juillet fixant les conditions de cette occupation stipulait que (3) « l'Angleterre paiera annuellement à la Sublime Porte tout ce qu'est l'excédent actuel du revenu en sus des frais de l'administration de l'île, lequel excédent sera calculé et déterminé par la moyenne des revenus des cinq dernières

(1) Morawitz, *op. cit.*, p. 344.

(2) M. N. R. G., Série 2, t. III, p. 273.

(3) *Ibidem*, t. III, p. 274-275.

années fixée à 22.936 bourses, laquelle reste à être dûment vérifiée plus tard, et à l'exclusion du produit réalisé par la vente ou l'affermage des propriétés et biens immobiliers appartenant à l'État et à la couronne ottomane pendant cette période ».

Le décret de Mouharrem, dans son article 8, affectait la provenance de l'excédent de revenu de l'île de Chypre à la Dette publique. D'autre part, il était prévu que dans le cas où cet excédent ne serait pas versé au gouvernement ottoman, il serait remplacé à partir de 1/13 par une somme annuelle de 130.000 L. tq. Cette somme devait être prélevée sur l'excédent de la dîme de tabac qui était déjà destiné, jusqu'à la concurrence de 100.000 L. tq. pour le Tribut bulgare ; ensuite l'Angleterre a fixé cet excédent à 92.686 livres sterlings. La Turquie a toujours accompli ses engagements envers les porteurs étrangers ; mais cette somme n'a jamais été payée à la Turquie par l'Angleterre. En effet, les emprunts garantis par l'Angleterre et la France étaient gagés sur les revenus de l'excédent du Tribut d'Égypte et sur les revenus de douane de Smyrne. Mais après l'occupation de Chypre par l'Angleterre, l'excédent de ses revenus fut affecté au service de ces emprunts libérant les douanes de Smyrne. A ce sujet le rapport du « Committee on National Expenditure » constate (1) : « cet arrangement apparaît s'accorder avec le principe reconnu que les territoires qui ont formé une partie de l'Empire ottoman continueraient à supporter leur part de la dette ». Ce principe ne fut admis seulement qu'en ce qui concerne l'Empire ottoman, il n'a pas été

(1) Cité par M. Sack, *op. cit.*, p. 227.

appliqué par les autres États malgré les stipulations solennelles du Traité de Berlin.

b) *La part de la Roumélie orientale.*

La Conférence de Constantinople du 11/2 décembre 1876 s'était déjà occupée de la question de l'autonomie de la Roumélie orientale. Les plénipotentiaires réunis voulaient constituer cette partie de l'Empire en une province autonome. Dans la huitième séance, ils avaient même rédigé un règlement organique pour l'ensemble de ces territoires (1). Dans cette note, ils préconisaient qu'une partie des revenus de ces provinces serait versée au gouvernement ottoman pour « être affectée au paiement de la Dette publique et aux besoins du gouvernement central ».

Le traité de Berlin a établi définitivement un gouvernement autonome en Roumélie orientale et une principauté en Bulgarie. Donc en ce qui concerne sa part dans la Dette ottomane, il stipulait qu'une partie de ses revenus serait affectée au paiement de la dette conformément aux propositions faites dans la huitième séance de la Conférence de Constantinople. La commission internationale chargée de l'organisation de ces provinces a élaboré un statut suivant les vœux du traité de Berlin. Il fut promulgué le 17 mai 1879. Dans ses articles 16, 17, 195 (2), il stipulait que la Roumélie orientale devait contribuer aux charges de l'Empire dans une proportion de 3/10 (trois dixièmes) de ses revenus, et il réservait à l'Empire les revenus des douanes, des postes et des télégraphes. En plus la Commission fixa dans le règlement annexé au

(1) M. N. R. G., Série 2, t. 3, p. 79.

(2) Morawitz, *op. cit.*, p. 322.

Statut organique les revenus à une moyenne de 800.000 L. tq. et la somme qui devait être remise annuellement au gouvernement s'élevait à 240.000 L. tq. Cette somme devait être augmentée de 20.000 L. tq. pendant une période de cinq ans. Mais dès le début l'Assemblée élue dans cette province, cherchant à obtenir une réduction, abaissait les taux des impôts pour donner une nouvelle base à ses charges. « Elle supprime les impôts de plus de 300.000 L. tq., amenant ainsi un déficit fictif » (1). Le 20 décembre 1882, elle a réduit le montant de la redevance à 180.000 L. tq. Le Gouvernement ottoman ayant le droit de surveillance sur cette province n'a pas sanctionné cette loi. Mais ce refus était sans effet et la loi est entrée en vigueur, d'ailleurs sans être régulièrement appliquée. De l'année 1885, au cours de laquelle surgirent des événements politiques très graves (le coup d'État du prince Alexandre), jusqu'à la fin de 1887, tous les versements sont suspendus ; au moment même où le prince voulait donner satisfaction aux réclamations de la Porte et des porteurs, la conspiration et l'abdication forcée du prince mirent en échec l'application du traité. Le nouveau Gouvernement bulgare et l'administration de la Dette ont conclu un accord qui est sanctionné par une loi votée par la « Sobramié » bulgare et promulguée le 17 décembre 1887. Cette Convention fixait la redevance rouméliate à 130.000 L. tq. et stipulait que les arriérés seraient amortis au moyen d'un supplément d'annuité de 500.000 fr. et le tout serait payé par mensualités. A partir de 1897, le Gouvernement bulgare prétextant un conflit intervenu entre lui et le Gouvernement ottoman au sujet du rachat des chemins de fer,

(1) Morawitz,, *op. cit.*, p. 322.

a suspendu de nouveau tout paiement. Le Gouvernement bulgare a racheté à la compagnie anglaise, suivant l'article 10 du traité de Berlin, la ligne de chemin de fer de Roustchouk-Varna, mais le règlement de compte antérieur à ce rachat était réservé à une entente entre la Porte et le gouvernement de la Principauté. D'après la Convention de rachat, la compagnie l'excédait au Gouvernement ottoman du 30 juin 1875 jusqu'à la date du traité de Berlin. Donc il y avait les arriérés et une créance de l'Empire. Le gouvernement bulgare a prétendu les compenser avec les annuités qu'il devait payer du chef de la redevance rouméliate. En outre, il a consenti à payer une partie de cette redevance tout en retenant une somme de 862.749 fr. en réserve chaque année jusqu'à ce que le chiffre des créances et des arriérés qu'il a à recevoir du Gouvernement ottoman comme subrogé aux droits de la compagnie concessionnaire, ait été amorti ou bien qu'un arrangement nouveau intervienne entre les deux parties.

Le 5 octobre 1908, la Bulgarie se proclamait État indépendant. D'après les protocoles du 19 avril 1909 et du 20 avril 1909 entre la Turquie, la Bulgarie et la Russie, la Turquie renonçait à tous ses droits de suzeraineté au Tribut, à la part contributive de la Bulgarie et à la redevance rouméliate. Mais contre la renonciation à ces droits, aux termes de la convention du 21 décembre 1909, elle était libérée par la Russie du paiement de quarante annuités afférentes à l'indemnité de guerre due par la Turquie en vertu du traité de Berlin.

Quant à la Bulgarie, elle devint débitrice de la Russie pour la somme de 82 millions de francs qu'elle avait offerte à la Turquie.

Le Traité de Lausanne

CHAPITRE V

La Répartition de la Dette Publique ottomane par le Traité de Lausanne

Après avoir étudié la première répartition de la Dette publique ottomane par le traité de Berlin, nous allons tracer maintenant dans son ensemble l'époque allant du décret de Mouharrem jusqu'au traité de Lausanne qui a réglé définitivement cette question.

L'Empire ottoman, tout en concédant une grande partie de ses revenus au conseil, n'a pas cessé, au cours de ces quarante-cinq ans, de s'adresser aux capitalistes étrangers en vue de nouveaux emprunts. Le décret de Mouharrem avait légalisé, à côté des capitulations, le plan de l'exploitation du pays par un impérialisme puissant et organisé. Le vrai maître de la situation à Stamboul était souvent le président du conseil de la Dette publique ottomane.

Le 1^{er}-11 septembre 1903, après les nouvelles conversations entre les porteurs et le Gouvernement ottoman, un décret annexe fut publié, qui consacrait la consolidation et l'unification de la Dette. Les porteurs consentaient un sacrifice en diminuant le nominal de la Dette, mais d'un autre côté, ils bénéficiaient d'une augmentation de taux d'intérêt.

Les nouveaux emprunts étaient souvent contractés par

l'intermédiaire du Conseil de l'Administration de la Dette, mais ils ne tombaient pas sous le décret de Mouharrem. Les revenus affectés à leur service étaient simplement gérés par l'Administration de la Dette ottomane au nom des porteurs.

En 1912-1913, à la suite des guerres balkaniques, la Turquie subit des grosses pertes territoriales. Le traité de paix qui a mis fin à ces guerres, signé à Londres, le 30 mai 1913, entre la Bulgarie, la Grèce, le Monténégro, la Serbie et la Turquie, n'a pas donné une solution à la question de répartition de la Dette ottomane. Ce traité chargeait une commission spéciale pour régler toutes les questions financières entre ces États. L'article 6 stipulait : « Sa Majesté l'Empereur des Ottomans et Leurs Majestés les Souverains alliés, déclarent remettre le soin de régler les questions d'ordre financier, résultant de l'état de guerre qui prend fin et des cessions territoriales ci-dessus mentionnées, à la Commission internationale convoquée à Paris, à laquelle ils ont délégué leurs représentants. »

Cette Commission se réunit à Paris. Toutes les grandes puissances y prirent part à côté des États Balkaniques annexants. La Commission, après avoir discuté les rapports présentés par les différents délégués, admit le principe de la répartition de la Dette ottomane entre les États qui ont étendu leur territoire aux frais de la Turquie (1). La grande guerre a éclaté. La Commission n'a pu achever ses travaux. A l'issue de la guerre générale, le traité de Sèvres du 10 août 1920, sans répartir la Dette ottomane, édictait que les États successeurs devaient servir à la

(1) *Commission financière des affaires balkaniques*, Procès-verbaux, etc. Paris, 1913, p. 301.

Turquie des paiements annuels. D'après l'article 241, « Les États en faveur desquels un territoire a été détaché de la Turquie, soit à la suite des guerres balkaniques en 1913, soit en vertu du présent traité, devront participer aux charges annuelles afférentes au service de la Dette publique ottomane ». Mais ce traité n'est pas entré en vigueur, étant donné que le peuple turc avait entrepris une guerre d'indépendance contre l'invasion étrangère.

Après une guerre victorieuse de la Turquie, une nouvelle conférence s'est réunie à Lausanne pour arrêter les conditions de paix.

Le capital nominal à répartir se trouvant en circulation en 1918 était le suivant :

1. La Dette régie par le décret de Mouharrem, composée de deux parties :

Dette unifiée.	36.463.328	L. tq.
Lots Turcs	10.335.614	
	46.798.942	L. tq.

2. Emprunts dont le service est géré par l'Administration de la Dette.

environ 23.000.000 L. tq.

3. Emprunts garantis par le Tribut d'Égypte.

environ 17.000.000 L. tq.

La Turquie avait perdu un tiers de ses territoires. Il fallait procéder, en prenant en considération tous les changements territoriaux intervenus depuis les guerres balkaniques, à la répartition de l'Empire ottoman.

La Traité de Lausanne, dans sa partie relative aux clauses financières, a établi les principes généraux de cette répartition. Ainsi la question de la répartition de la Dette publique fut réglée, au moins entre les États, définitive-

ment. En étudiant ce traité nous tâcherons de le comparer aux solutions déjà apportées à ce sujet dans le Traité de Sèvres, et nous épuiserons le sujet de notre étude en donnant un aperçu sur le règlement de la Dette intervenu entre la Turquie et les porteurs.

CHAPITRE VI

La Base et le Principe de répartition

Le traité de Lausanne fixe la base de la répartition de la Dette ottomane dans la partie II relative aux clauses financières. Après avoir stipulé dans l'article 46 que tous les États successeurs et les territoires détachés de l'Empire depuis les guerres balkaniques prendront part à la Dette ottomane, il indique les conditions de la répartition. En effet, la question du principe de répartition ne se posait pas purement et simplement. Il s'agissait en même temps, à la suite de plusieurs guerres qui avaient enlevé à la Turquie des territoires, sans avoir réglé leurs parts dans la dette, de liquider complètement le démembrement de l'Empire et de déterminer les territoires à la charge desquels une quote-part devait être mise, et enfin il fallait fixer le montant de la dette à répartir.

L'article 46 établit le principe de la répartition de la Dette ottomane entre la Turquie et les États successeurs et détachés. La Dette publique ottomane « sera répartie... entre la Turquie et les États en faveur desquels des territoires ont été détachés de l'Empire ottoman, et tous ces États devront participer « aux charges annuelles afférentes au service de la Dette publique ottomane ».

Ce principe de répartition n'était pas admis par tous les délégués sur le même fondement juridique. Il y avait deux thèses différentes.

La délégation turque, dès la première séance, exposait

la thèse de la Turquie de la façon suivante : la Turquie n'était pas en droit identique à l'Empire. Elle n'était qu'un successeur comme tous les autres États nés du démembrement de l'Empire. La Turquie ne continuait pas la personnalité de l'Empire ottoman. Sa personnalité était distincte de celle de l'ancien État. Ismet Pacha déclarait (1) : « Le gouvernement de la Grande Assemblée nationale turque étant à l'intérieur de ses frontières nationales un gouvernement constitué sur le territoire de l'ancien État est prêt, selon le principe de justice, à prendre également à sa charge la partie de la dette qui lui incombe... Il s'agit de procéder à une liquidation générale de la Dette de l'ancien empire ottoman ». Dans la commission qui s'occupait de la répartition, Hassan Bey (2) de son côté conclut : « Le gouvernement d'Angora prendra à sa charge une part équitable de la dette au même titre que les autres États détachés de l'ancien Empire ottoman, étant donné qu'il n'est que l'un des États successeurs de cet Empire ».

Les représentants des alliés n'ont pas adhéré à cette thèse. Ils n'ont pas considéré la Turquie comme un nouvel État au même titre que les autres États détachés de l'Empire ottoman, parce qu'ils ne voulaient pas que la Turquie se décharge, de ce chef, de toutes les obligations des contrats qui la liaient aux porteurs. M. Bompard (3) : « Les gouvernements alliés, déclare-t-il, n'accepteront jamais de reconnaître que la Turquie n'est pas responsable des actes accomplis par l'ancien Empire ottoman et

(1) *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, t. III, p. 5.

(2) *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, Série 1, t. III, p. 130.

(3) *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, Série 1, t. III, p. 227.

qu'elle ne lui est liée par aucune solidarité. » Il partait toujours du principe que la répartition n'était qu'un rapport d'État à État et que les annexants ou les territoires détachés n'étaient pas tenus de droit d'une obligation de l'État amoindri ; mais ils étaient chargés par les traités. En acceptant ce principe, l'État démembré restait seul responsable de la dette entière. Dans ce cas, si on reconnaissait à la Turquie une personnalité nouvelle, on annulait tout le droit de poursuite des créanciers contre qui que ce soit. D'autre part, il n'est pas possible de trouver un critérium, une fois pour toutes, permettant de savoir si l'État démembré a perdu sa personnalité ou bien s'il la conserve. Tandis qu'en appliquant le principe selon lequel le traité n'est que la reconnaissance d'une dette, les obligations des États résident dans le fait de l'annexion d'un territoire grevé d'emprunts ; on assure aux créanciers tous leurs droits et aux débiteurs un allègement proportionnel à leur perte. Il devient alors inutile de chercher si l'ancien État continue sa personnalité ou non ; au lieu d'un débiteur réduit financièrement et souvent insolvable, tous les États successeurs se trouveront dans la limite de leur part contributive liés de droit aux créanciers.

Dans leurs requêtes, l'Irak, la Palestine et la Transjordanie, devant l'arbitre M. Borel, exposaient qu'en droit international positif, il n'est pas admis qu'un État acquérant un territoire doit en même temps se charger d'une fraction correspondante de la dette de ce dernier. Cette obligation ne découle que du traité et n'existe que dans les conditions et les limites où elle s'y trouve stipulée. « Fidèle à cette idée, le traité de Lausanne, pour la répartition de la Dette publique ottomane, s'est borné à fixer

la part des États autres que la Turquie, et celle-ci demeurerait de plein droit grevée du solde de la Dette de l'ancien Empire ottoman dont elle continue la personnalité. » La Turquie ayant combattu ces conclusions dans sa réponse, M. Borel, examinant ces requêtes, concluait : « A l'égard de la Dette publique ottomane, la situation juridique de la Turquie n'est nullement identique à celle des autres États intéressés. En droit international, la République turque doit être considérée comme continuant la personnalité de l'Empire ottoman ». Malgré ces affirmations, le traité de Saint-Germain, dans l'article 23, et le traité de Trianon, dans l'article 186, considèrent l'Autriche et la Hongrie comme successeurs au même titre que les autres États successeurs de l'ancien Empire autrichien. Ils lui ont reconnu une personnalité propre et distincte.

En ce qui concerne l'esprit du traité de Lausanne, de l'avis de M. Borel, il accepte que la Turquie continue la personnalité juridique de l'Empire ottoman. A l'appui de sa thèse, M. Borel cite les articles 15, 16, 17, 18 et 20 en examinant la requête de la Turquie. Dans tous ces articles, la Turquie déclarait avoir renoncé à tous les droits et titres, de quelque nature que ce soit, relatifs aux territoires placés au delà de ses frontières. Si la Turquie était un État nouveau, ces articles n'auraient aucun sens. M. Alphand, reprenant le même argument, écrit (1) : « Si la Turquie était un État nouveau à l'égal des États issus du démembrement de l'Empire, quel sens pourrait avoir l'article 15 ? »

En effet pour que la République turque puisse renoncer à des droits de souveraineté sur certains territoires, il

(1) Alphand, *op. cit.*, p. 15.

faut qu'elle soit la continuation de l'Empire ottoman qui détenait ces droits. Pour nous, cet argument n'est pas aussi convaincant qu'il le paraît à première vue. Tout en constatant que pour renoncer à quelque chose, il faut déjà la posséder, l'ensemble de ces articles comporte plutôt une délimitation des frontières et des désignations des territoires de la future République turque, qu'une renonciation. Pour l'Égypte, le traité de Lausanne ne s'applique même pas, sauf en ce qui concerne la Dette publique ottomane, et là même pour l'éliminer de la participation. Supposons que dans ces articles les parties contractantes aient voulu voir en Turquie la personnalité de l'Empire. Comment interpréter l'article 99 par lequel la Turquie reconnaissait plusieurs accords signés par l'Empire comme pouvant entrer en vigueur de nouveau entre elle et les autres Puissances signataires ?

Le traité de Lausanne, section VI, dans l'article 99 : « Dès la mise en vigueur du présent traité et sans préjudice des dispositions qui y sont contenues par ailleurs, les traités, conventions et accords plurilatéraux de caractère économique ou technique, énumérés ci-après, entreront de nouveau en vigueur entre la Turquie et celles des autres puissances contractantes qui en sont partie »... D'autres dispositions militent en faveur de notre opinion. L'article 61 du traité de Lausanne stipule que les bénéficiaires de pensions civiles et militaires qui ne sont plus ressortissants de la Turquie, en vertu de ce traité, ne pourront exercer, du chef de leurs pensions, aucun recours contre le gouvernement turc ». D'autre part, la répartition du capital nominal enlève toute la solidarité entre les États et l'essence même du système de la proportionnalité aux revenus pour le partage des annuités met la

Turquie sur le même pied d'égalité que les autres successeurs. M. Borel écrit : « Ainsi que le montrent les délibérations au sein de la Commission et de la sous-Commission discutant la répartition de la Dette publique ottomane, on admettait, de part et d'autre, que ce système ferait l'objet d'une application égale à tous les États intéressés, la Turquie comprise ».

On voit combien il est difficile de se prononcer en droit pour l'une ou l'autre thèse. A notre avis, cela ne présente aucun intérêt pratique, comme nous l'avons déjà examiné dans les parties précédentes. En voulant assurer aux créanciers, à n'importe quel prix, un débiteur essentiel, on lui enlève les garanties réelles qui sont tous les territoires grevés de la dette, et on permet aux États annexants de se dérober à leurs obligations sous prétexte qu'ils ne sont pas tenus des contrats passés par l'ancien État.

Après la thèse de la Turquie, une autre thèse a été soutenue comme base du partage.

M. Venizelos dit (1) : « Le fondement de la répartition réside dans le fait que l'État annexant enlève au vaincu une partie de ses ressources et aux créanciers du vaincu une partie de leurs gages... » Mais, M. Venizelos se basait sur l'affectation du revenu. En effet, il cherchait quel était le profit direct tiré par les provinces annexées par la Grèce pour déterminer la participation de son pays à la Dette ottomane. Après avoir constaté que la plupart des emprunts ont été contractés non pas en vue de travaux utiles, mais en vue de combler les déficits budgétaires de l'Empire, il concluait : « Aucune des raisons

(1) *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, Série 1, t. III, p. 23.

d'équité sur lesquelles s'appuie la thèse de la répartition des dettes ne saurait être invoquée dans le cas spécial de la cession des provinces européennes de la Turquie, point de diminution des ressources de l'État cédant, point de préjudice pour ses créanciers ; en outre, les provinces détachées n'ont tiré aucun profit des dettes de l'État ottoman » (1). Il déclarait aussi : « à l'exception de deux ou trois emprunts, tous les autres étaient conclus sous l'embarras financier ni utile ni productif de richesses. Aucun des emprunts ne fut affecté à des dépenses d'utilité économique au profit de ces provinces... » et il refusait la participation de la Grèce à la Dette publique ottomane. De son côté, M. Frasheri (2), le représentant de l'Albanie, soutient que la dette d'un État démembré doit être supportée par ceux qui ont bénéficié et demande que l'Albanie, qui n'a tiré aucun bénéfice des travaux, ne soit pas appelée à contribuer au service des emprunts contractés pour ces travaux. En effet, ils basaient leur raisonnement sur un principe que nous avons déjà combattu. Ils déclaraient que le principe de répartition de la dette d'un État entre les États successeurs n'est pas un principe du droit international. Il ne repose que sur l'équité ; alors, quand il n'y a pas un enrichissement direct de l'État annexant de ses emprunts ou un profit de territoire, la répartition perd toute sa valeur juridique n'ayant plus une perte de l'ancien État. Cet argument, tout en étant séduisant en apparence, n'est ni juste ni d'une valeur pratique. En effet, une dette publique, grevant toutes les ressources d'un État, ne tombe pas sur la

(1) *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, Série 2, t. III, p. 23 et suiv.

(2) *Document diplomatique*, p. 295.

partie qui a bénéficié, mais sur tout le patrimoine de l'État. L'emprunt considéré comme une répartition des dépenses d'un État dans le temps, charge toute la force contributive du pays. « Si aucun emprunt n'avait été contracté, ou bien nécessaire il aurait été prélevé en partie sur la fortune des habitants du territoire considéré, ou bien l'État emprunteur aurait fait faillite au grand préjudice de toute la portion de son territoire » (1).

Les déficits budgétaires ne sont causés que par les dépenses générales de l'État ; toutes les parties du territoire en ont tiré un profit. Quelle sera la mesure pour savoir exactement les provinces bénéficiaires ? Des travaux, les chemins de fer, les canaux et les routes ne profitent pas seulement aux villes qu'ils traversent. Ils contribuent à la richesse du pays entier. Ils augmentent le rendement et la capacité contributive de ses ressources financières. Il est aujourd'hui impossible de prétendre que les dépenses les plus locales et régionales ont un effet restreint. Tous les travaux publics sont profitables à l'ensemble de la vie économique de l'État. La règle générale de la répartition est que les territoires détachés doivent leur part des charges communes, sans qu'il soit fait de distinction suivant l'objet auquel les divers emprunts aient été affectés. Puis, comment sera-t-il possible de déterminer non pas le profit tiré par la province, mais de savoir la destination des emprunts. Les emprunts contractés en vue des besoins généraux pour les déficits budgétaires, nécessaires à la défense nationale sont utilisés par l'État pour l'ensemble de la communauté. Il est difficile de connaître la desti-

(1) Alphand, *Partage de la Dette publique ottomane et son règlement*, p. 23.

nation effective des fonds fournis par ces emprunts. Quel criterium nous permettra d'identifier les différents emprunts et de distinguer leurs affectations réelles ? « Il est impossible de connaître les destinations exactes des fonds mis à la disposition du gouvernement turc par un emprunt. Le gouvernement qui emprunte a la liberté de dépenser comme il l'entend les ressources ainsi obtenues » (1). Quant à la prétention de la Grèce en ce qui concerne la pauvreté du territoire détaché par elle, n'est aucunement fondée. Selon cette thèse, les recettes fiscales dans les territoires annexés par la Grèce, étaient loin de couvrir les dépenses que ces provinces occasionnaient à l'administration turque et la balance se traduisait toujours par un déficit. Donc, la perte de ses ressources ne portant aucun préjudice aux porteurs, ces provinces devaient être déchargées de la Dette publique ottomane. Nous ne discuterons pas l'exactitude de la base de cet argument ; ce que l'on peut objecter, c'est que le principe de la proportionnalité aux revenus ayant été accepté comme la modalité de répartition des quotes-parts, les intérêts de ces territoires ne seraient nullement lésés. En effet, ces territoires ne participeront que dans les limites de leur force contributive, d'où leurs charges ne seront aucunement supérieures à leur capacité économique et fiscale. Hassan Bey, dans la séance du 30 novembre 1922 (2) déclare : « Il est indéniable que toutes les provinces de l'ancien Empire ottoman constituaient un tout ; le budget ne suffisait jamais pour assurer la marche des services publics dans

(1) *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, Série 1, t. III, p. 121 et suiv., Procès-verbal, 4 janvier 1923.

(2) *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, Série 1, t. III, p. 127.

toutes les provinces en général ; toutes les provinces devaient donc supporter la charge de la dette constituée par les emprunts émis par l'État pour combler le déficit ; c'est pourquoi aucune distinction ne doit être faite entre les provinces riches et pauvres ».

Quelle que soit l'idée sur laquelle les différentes délégations fondaient leur raisonnement, la répartition a été ensuite acceptée par la sous-commission financière.

Le traité de Lausanne a donc sanctionné le principe de la répartition de la Dette publique ottomane entre tous les États successeurs aux territoires de l'Empire. De ce fait, les droits des trois parties en cause étaient respectés.

1^o Le débiteur (la Turquie) avait perdu plus d'un tiers de ses territoires, avec eux, toutes ses richesses qui étaient grevées de la Dette ottomane. Cela justifiait à lui seul une répartition.

2^o Les États successeurs s'étaient substitués à l'Empire en ce qui concerne ses provinces et ses ressources économiques et financières chargées de toutes les obligations de l'Empire, d'où découlait leur responsabilité de tous les passifs. Donc, ils doivent supporter une quote-part de ces dettes et participer à son service dans une proportionnalité déterminée.

3^o Quant aux créanciers, ils avaient prêté à l'Empire ottoman en comptant sur les ressources fiscales qu'il possédait ; leurs dettes grevaient toutes les richesses se trouvant sur le territoire de l'ancien État. Il était légitime que leurs droits soient toujours assurés par l'ensemble de ses ressources.

CHAPITRE VII

I. — LES ÉTATS DÉBITEURS.

Après avoir établi le principe de répartition, le traité de Lausanne détermine les États qui doivent y prendre part. L'article 46 stipule que la Dette publique ottomane sera répartie « entre la Turquie, les États en faveur desquels des territoires ont été détachés de l'Empire ottoman à la suite des guerres balkaniques de 1912-1913, les États auxquels les îles visées par l'article 12 et 15 du présent traité et le territoire visé par le dernier alinéa du présent article ont été attribuées et enfin les États nouvellement créés sur les territoires asiatiques détachés de l'Empire ottoman en vertu du présent Traité ».

L'article ci-dessus posait le principe de la répartition très expressément et il y englobait tous les États successeurs de l'Empire et les États nouvellement nés de son démembrement. D'après ces dispositions, les États qui tombaient sous cette charge étaient classés en six parties suivant les traités qui ont confirmé les annexions.

1^o Le premier État était la Turquie.

2^o L'Italie, l'Albanie, la Serbie, la Grèce, le Monténégro, la Bulgarie étaient des États annexants des territoires turcs à la suite des guerres balkaniques. En raison de ces annexions, ils devenaient débiteurs (1).

3^o L'Italie à qui l'article 15 du Traité de Lausanne attri-

(1) Voir les Traités et les Actes internationaux qui ont confirmé ces annexions déjà citées.

buait les îles Stampalia, Rhodes, Calki, Scarpanto, Casas, Piscopis, Misiros, Calimnos, Leros, Patmos, Lipsos, Simi, Cos et Castellorizo et les îlots qui en dépendent.

4° La Grèce, en vertu de l'article 12 du Traité de Lausanne pour établir définitivement la souveraineté de la Grèce sur certaines îles, confirmait la décision prise le 13 février 1914 par la Conférence de Londres en exécution des articles 5 du Traité de Londres du 17/30 mai 1913 et 15 du Traité d'Athènes du 1/14 novembre 1913. Ladite décision notifiée au gouvernement hellénique le 13 février 1914 concernait la souveraineté de la Grèce sur les îles de la Méditerranée orientale, autres que les îles d'Imbros, Tenedos et les îles aux Lapins... et sous réserve des dispositions de l'article 15 relatives aux îles placées sous la souveraineté de l'Italie.

5° La Bulgarie et la Grèce qui étaient chargées de la portion de Thrace qui au 1^{er} août 1914 se trouvait sous la souveraineté ottomane mais qui était passée d'abord en 1915 à la Bulgarie et ensuite, en vertu de l'article 2 du traité de Lausanne qui délimitait les frontières de la Turquie, la laissait sous la souveraineté hellénique.

Ces quatre catégories d'États n'étaient que les États qui avaient annexé une partie des territoires de l'Empire ottoman par les différents traités ; quant à la sixième partie de ces États, c'étaient des États nouvellement créés par le Traité de Lausanne à la suite du démembrement de l'Empire ottoman.

6° L'Assyr, le Grand Liban, l'Hedjaz, l'Irak, le Nedjed, la Palestine, la Syrie, la Transjordanie, le Yémen.

Le démembrement ou la dislocation de l'Empire ottoman avait profité aux États ayant annexé une partie de ces territoires. Quels que soient les principes sur lesquels

étaient fondés leurs raisonnements, ils devaient prendre à leur charge une partie de dette qui grevait ces territoires. L'article 46 en ce qui les concerne établit, sans aucune distinction entre eux, le principe de la répartition de la Dette publique ottomane. D'ailleurs, il ressort très clairement des discussions de la Commission et sous-Commission financière que tous les délégués l'ont admis et ont adhéré au principe du partage des dettes publiques. Pourtant, la Serbie a refusé de signer le Traité de Lausanne en raison de cet article. D'après son avis, n'ayant pas annexé une partie du territoire à la suite de la guerre générale, elle ne devait pas participer à la répartition de la Dette publique ottomane. Elle objectait que toutes les questions territoriales entre le royaume « des Serbes et Croates et Slovènes » et la Turquie avaient été réglées avant l'entrée dans la guerre européenne de cette dernière en vertu des traités internationaux en vigueur. Donc ces questions se rapportant à ces territoires ne peuvent être discutées à la Conférence de Lausanne (1). Dans la note (2) du 18 juillet 1923, adressée aux puissances alliées, M. N. Iovanovitch, premier délégué de la Yougoslavie, après avoir rappelé les conditions dans lesquelles avaient été préparés les Traités de Londres et de Sèvres, fait la déclaration suivante :

« Attendu que toutes les questions territoriales entre la Serbie et la Turquie ont été réglées en vertu du Traité de Londres mis en vigueur antérieurement au 29 octobre 1914.

(1) *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, Série 1, t. III, p. 144.

(2) *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, Série 1, t. III p. 503-505.

« Attendu que le statut territorial ainsi établi n'est ni confirmé ni modifié par le présent traité.

« Et considérant que les conditions sous lesquelles le Traité de Londres a été conclu n'avaient pas changé à la suite de la guerre mondiale pour les États ci-devant mentionnés.

« Le gouvernement du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes déclare signer le traité de paix, ainsi que ses annexes, conclu entre les Puissances alliées et la Turquie, le 24 juillet à Lausanne, à l'exception de la section 1 de la partie II, ainsi que la section II du protocole additionnel, concernant la Dette, les sociétés et concessions, les questions d'ordre financier et économique se rapportant au territoire détaché de l'Empire ottoman, à la suite de la guerre balkanique en faveur de la Serbie devant être réglées conformément à l'esprit et aux dispositions du traité de Londres du 17/30 mai 1913 ».

Il concluait que cette déclaration ne devait pas être considérée comme une réserve, et même il faisait remarquer que dans le cas où on considérerait cette déclaration comme une réserve, l'article 14 du même traité reconnaissait cette possibilité sous conditions que les parties y consentent.

Les prétentions de la Yougoslavie n'étaient aucunement justifiées. Dans leurs réponses, les États invitants n'admettaient pas que la signature du traité s'accompagnât d'une déclaration pouvant limiter la participation d'un État à ce traité. « Aucune Puissance n'a la faculté de s'assurer les avantages résultant pour elle d'un acte international sans contracter en même temps les obligations que stipule cet acte » (1).

(1) *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, Série 1, t. III, p. 503-505.

Dans le Protocole (1) relatif à la signature du traité, il lui fut reconnu la faculté de signer avant la mise en vigueur du traité.

La thèse de la Serbie n'était pas fondée. En effet, le principe de la répartition de la Dette ottomane entre les États bénéficiaires de cessions territoriales a été régulièrement approuvé par les traités et les arrangements intervenus jusque-là. Tous les États avaient déjà consenti à prendre à leur charge une partie de la Dette publique ottomane. En 1913, le traité de paix conclu à Londres entre la Bulgarie, la Grèce, le Monténégro, la Serbie et la Turquie, qui a mis fin aux guerres balkaniques n'a pas réglé la question et a laissé « le soin de régler la question d'ordre financier résultant... de cessions territoriales... à la Commission internationale à laquelle ils ont délégué leurs représentants » (2).

Cette Commission avait reconnu la répartition de la Dette publique ottomane entre les États annexants et ceux constitués nouvellement sur les territoires ottomans. Ses travaux ne furent pas terminés. La guerre générale a tout bouleversé. Le traité de Sèvres n'a pas procédé à une répartition générale de la Dette ottomane ; il attribuait seulement une part contributive à chacun des États acquéreurs de territoire ottomans qui serait payée périodiquement. Ce traité n'est jamais entré en vigueur. Donc la question de la répartition de la Dette ottomane était toujours en suspens. Voilà ce qui réglait le traité de Lausanne. Les délégués serbes, tout en acceptant la répartition, demandaient un règlement séparé concernant sim-

(1) Voir Annexe XV du Traité de Lausanne.

(2) M. N. R. G., Série 3, t. VIII, p. 18.

plement la répartition résultant des guerres balkaniques, ce qui était assuré par la modalité de répartition, « de sorte que la prétention serbe paraît parfaitement injustifiée » (1).

II. — LES EXCEPTIONS AU PRINCIPE.

I. *L'Égypte et Chypre*. — La Convention de Londres du 15 juillet 1840 stipulait que le Sultan instituerait en Égypte un pachalik pour Mehmet Ali et ses successeurs. Il serait héréditaire. Les Pachas seraient tenus à payer au Sultan un tribut annuel. Les firmans du 1^{er} juillet 1841 (2) et du 27 mai 1866 (3) constituaient à l'Égypte un « vilayet » autonome ayant la compétence complète pour tous les actes intérieurs et extérieurs à condition qu'ils ne fussent pas en contradiction avec les traités politiques passés par la Sublime Porte » (4).

Le lien entre la Porte et l'Égypte était une suzeraineté tributaire. L'Empire ottoman avait contracté des emprunts garantis soit entièrement soit partiellement par le Tribut d'Égypte ; mais déjà le décret de Mouharren ne contenait pas les emprunts gagés par ce Tribut. Mais l'Angleterre a occupé l'Égypte en 1882 et a établi une sorte de protectorat. Le Tribut d'Égypte fut payé aux créanciers non pas par l'intermédiaire du Gouvernement ottoman mais par l'intermédiaire des établissements désignés par les porteurs. D'autre part, l'excédent des revenus de Chypre fut affecté au service de ces dettes.

La Commission financière des affaires balkaniques, réu-

(1) Alphand, *op. cit.*, p. 29.

(2) M. N. R. G., t. I, p. 161.

(3) M. N. R. G., t. XXVII, p. 240-243.

(4) Sack, *op. cit.*, p. 109.

nie à Paris en 1913, a proposé à l'égard des emprunts garantis sur le Tribut d'Égypte la spécialisation des gages, au lieu d'appliquer le principe de la proportionnalité des revenus admis pour les autres États successeurs ; de sorte qu'elle éliminait la participation des pays balkaniques à ces dettes. En 1914, la Grande-Bretagne a abrogé définitivement la suzeraineté de l'Empire en Égypte et l'a proclamé, par la déclaration du 28 février 1922, État indépendant et souverain (1).

Le Traité de Sèvres du 10 avril 1920 déchargeait la Turquie de toutes les obligations découlant de ces emprunts et stipulait que « jusqu'à l'extinction desdits emprunts le gouvernement égyptien continuera également à consacrer les mêmes sommes que par le passé au paiement des intérêts de l'amortissement de ces emprunts ».

Le Traité de Lausanne, dans son article 17, consacre le même point de vue. Il est inspiré par ces deux actes intervenus avant lui. Après avoir éliminé les emprunts en question du tableau de la dette à répartir, il reconnaît à leur égard l'application du système de spécialisation des gages. En même temps que la Turquie est libérée de tous engagements en ce qui concerne ces emprunts dont le service constituerait désormais une partie du service de la Dette publique égyptienne, l'Égypte ne prend plus à sa charge une autre obligation de la Dette publique ottomane.

La participation de Chypre fut résolue dans le même sens. Ces deux questions n'étaient d'ailleurs jamais séparées par les négociateurs ; c'est pourquoi elles ont pris une solution identique. Il est impossible juridiquement de maintenir le tribut après avoir reconnu à l'État suzerain

(1) Sack, *op. cit.*, p. 111.

son indépendance. Au cours de la Conférence de Lausanne, l'Égypte a protesté énergiquement en faisant rappeler que le protectorat de la Turquie étant aboli, la question concernant le problème financier entre la Turquie et l'Égypte ne pourra être discuté en dehors des représentants qualifiés de l'Égypte et la signature de l'Angleterre ne saura la lier.

La Crète. — La Crète n'est pas comprise parmi les territoires détachés de la Turquie qui doivent participer aux charges de la Dette. Le Traité de Lausanne ne comporte aucune indication à son sujet.

Les 25 et 27 août 1896, une entente entre la Porte et les représentants des Grandes Puissances instituait en Crète une certaine autonomie ayant à sa disposition la moitié des revenus des domaines et le produit du monopole de tabac.

Malgré l'opposition formelle de la Porte, la Crète a proclamé une Constitution, d'ailleurs soutenue par les Puissances, et s'est déclarée un État jouissant d'une autonomie complète. Cette Constitution est entrée en vigueur le 29 avril 1899. Pourtant l'Empire ottoman restait suzerain de l'île puisque les Grandes Puissances, dans une note adressée à la Porte, reconnaissaient que les privilèges et la Dette publique ottomane seraient respectés et maintenus (1). L'Empire ottoman n'a renoncé à ses droits qu'après les guerres balkaniques 1913-1914.

En ce qui concerne les dettes unifiées et les lots turcs, un arrangement est intervenu entre l'administration de la Dette publique ottomane et le gouvernement crétois.

(1) Voir Couturier, *La situation de la Crète au point de vue du Droit international*, thèse, Paris, 1900.

Aux termes de cette Convention, l'administration renonce à ses privilèges en compensation desquels elle reçoit une somme de 1.500.000 francs.

En principe, l'acte international consacrant l'annexion de la Crète par la Grèce devait être effectivement le point de départ pour la participation de la Crète à la répartition de la Dette ottomane, puisque la Porte n'avait jamais reconnu son autonomie complète et qu'aucun traité ne l'avait confirmée. Mais si cette thèse est contestable, il est évident que la Crète aurait dû au moins supporter une partie de la Dette ottomane contractée avant 1899 qui est la date à laquelle l'État crétois autonome fut constitué. Il n'y a aucune raison juridique pour que cette partie du territoire qui grève des obligations de l'État dont il faisait partie intégrante soit tenue à l'écart de toute la répartition (1).

(1) Voir Couturier, *La Situation de la Crète au point de vue du Droit international*, thèse, Paris, 1900 ; Vaillant : *Les origines de l'autonomie crétoise*, thèse, Paris, 1902.

CHAPITRE VIII

Détermination de la masse de la Dette publique ottomane à répartir

Nous avons vu, en parcourant l'histoire de la répartition de la Dette ottomane, que plusieurs transformations territoriales sont intervenues avant même que les précédents aient pris une solution quelconque. D'une part ces changements territoriaux, d'autre part la masse des charges et des obligations de l'État varient suivant que les nouveaux emprunts sont contractés ou bien qu'une partie d'entre eux soient amortis entre temps. Aux négociateurs du Traité de Lausanne incombait la lourde tâche de déterminer d'abord la masse de toutes les dettes publiques ottomanes à répartir et ensuite de fixer les dates auxquelles seraient déterminées les parts respectives des États.

Le Traité de Lausanne stipule dans son article 48 que la Dette ottomane sera répartie telle qu'elle est définie dans le tableau annexe de la section I, partie II, qui présente la composition de celle-ci antérieure au 1^{er} novembre 1914.

Ce tableau est composé en deux parties.

Dans la partie A sont énumérés tous les emprunts faisant partie de la Dette publique ottomane (1).

Dans la partie B sont définies les avances qui seront

(1) Voir Annexe I.

assujetties à la répartition. Toutes les avances n'ont pas figuré dans ces tableaux. Les experts ont fait une distinction entre les avances ayant un caractère d'emprunt véritable et celles qui sont en réalité des mesures de trésorerie. Pour qu'il n'y ait pas double emploi, il convient de ne point comprendre dans la dette à répartir les créances de la deuxième catégorie qui ont été remboursées au moyen de fonds fournis par des emprunts ultérieurs (1).

Pour composer ces tableaux, il fallait établir la date à laquelle serait calculée la Dette publique ottomane. Il s'agissait en effet des distinctions des dettes dans les temps et dans leur espèce pour y être insérées comme faisant partie de la Dette publique ottomane.

La sous-Commission présidée par M. Bompard, après avoir admis le principe de répartition, s'est occupée de la dette à répartir (2). La délégation turque avait proposé comme date à laquelle il fallait s'arrêter pour déterminer la consistance de la dette ottomane pour les États balkaniques, la date du Traité de Londres, et pour les autres États détachés de l'Empire ottoman la date de l'armistice de Moudros (30 octobre 1918) qui a mis fin aux hostilités ; de sorte qu'elle voulait faire supporter une partie des dettes contractées pendant la guerre aux pays qui faisaient partie alors de l'Empire ; à quoi les délégations alliées ont objecté que la date devait être établie au 1^{er} novembre 1914 date de l'entrée en guerre de la Turquie, étant donné que les dépenses de la guerre devaient rester à la charge exclusive de la Turquie.

Le Traité de Lausanne consacre cette dernière solution.

(1) Voir Annexe 1.

(2) *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, Série 1, t. III, p. 24 et s.

Aux termes de l'article 50, alinéa 1, ce sont les emprunts contractés avant le 17 octobre 1912 qui seront répartis entre l'Empire ottoman, les États balkaniques, en faveur desquels un territoire a été détaché de l'Empire ottoman à la suite desdites guerres, et les États auxquels les îles visées aux articles 12 et 16 du présent traité ont été attribuées.

D'après l'alinéa 2 du même article, les États nouvellement créés en Asie, en faveur desquels un territoire a été détaché de l'Empire ottoman en vertu du présent traité et l'État auquel le territoire visé au dernier alinéa de l'article 46 a été attribué, ne prendront à leur charge qu'une part du solde des emprunts restant à la charge de l'Empire ottoman après la première répartition, augmentée des emprunts contractés par l'Empire entre le 17 octobre 1912 et le 1^{er} novembre 1914 ; ainsi les dettes conclues par l'Empire pendant ces deux guerres étaient écartées du tableau. L'article 52 édicte les stipulations analogues pour les avances.

Il est accepté unanimement que la dette de guerre n'est pas sujette à la répartition. On ne peut demander à un État de supporter une part des dettes qui ont servi à soutenir une guerre contre lui ; mais il n'en est pas moins vrai qu'elles chargent tout le territoire de l'ancien État. Si elles ne sont pas justifiables au point de vue de l'État annexant, elles ne seraient pas moins légitimes en ce qui concerne l'ensemble du pays vaincu dans l'intérêt de sa défense. Pour les pays détachés, à moins que cette guerre ait pour but de maintenir une oppression contre ses territoires, l'obligation de participer à la répartition doit demeurer intacte. Tous les pays détachés de l'Empire ottoman à la suite de la guerre générale devaient sup-

porter une part de ses dettes. L'Empire ottoman était un État unitaire. Tous les éléments du territoire ottoman avaient les mêmes droits. Les États nouveaux-nés sur ce territoire n'étaient pas des colonies ; l'Empire ottoman n'était pas non plus un État fédératif. Ismet Pacha déclara dans la séance du 13 janvier 1923 : « Cette dette n'est pas une dette dont le paiement est demandé aux Puissances alliées ; c'est par contre une dette contractée en vue de satisfaire leurs besoins financiers par l'ensemble des différentes parties de l'Empire alors qu'elles menaient une vie commune ». D'autre part, il ajoute : « Les parties actuellement détachées de l'Empire ottoman n'ont pas cessé, jusqu'à l'armistice de 1918, de prendre part au gouvernement de l'Empire par des organes constitutionnels ».

D'autre part, toutes les dettes contractées par l'Empire ottoman pendant la guerre n'avaient pas toutes servi à la guerre (1). Il y en avait qui étaient conclues en vue des intérêts généraux, des travaux publics... Elles n'avaient

(1) Dans les documents et tableaux relatifs à la répartition des charges annuelles de la Dette publique ottomane, établie par le conseil de l'administration de la Dette publique ottomane, p. 108-111, les dettes qui ne seront pas réparties entre les territoires détachés, seront conclues entre le 17 octobre 1912 et le 1^{er} novembre 1914, sont les suivantes :

I. — Emprunts	Date du contrat	
Irrigation de la plaine de Koniah.	5-18-11	1913
Docks, arsenaux et constructions navales. . . .	19-11-2-12	1913
5 % 1914	13-26-4	1914
Avance régie des tabacs	4-8	1913
Bons du Trésor, Banque Impériale ottomane 1912.	8-21-11	1912
Bons du Trésor 1913 y compris les bons émis directement	19-1-1.2	1913

II. — Avances.		
Administration des finances	3-16-14	1913
Société des Chemins de fer d'Anatolie.	23-2-5.3	1914

Il n'est pas possible de leur attribuer le caractère d'une dette de guerre.

aucun caractère de dettes de guerre. De ce chef, elles devaient figurer dans ces tableaux. Mais le Traité de Lausanne n'a fait aucune distinction entre leurs caractères et tous les emprunts contractés postérieurement aux dates fixées sont considérés comme dettes de guerre.

a) *Les parts contributives impayées.*

Nous avons déjà vu que les États en faveur desquels les territoires ont été détachés en vertu du Traité de Berlin et qui devaient supporter une partie de la Dette ottomane n'avaient jamais acquitté leurs obligations. Malgré les stipulations expresses du Traité de Berlin et les nombreuses démarches faites par la Porte, les parts de ces États sont restées impayées et l'Empire ottoman a dû payer à la place de ces débiteurs ce déficit. La délégation turque prenant en considération ces points importants, a demandé à plusieurs reprises le paiement de ces quotes-parts et a voulu les faire insérer dans ce tableau. Elle déclarait que (1) « l'exclusion des parts contributives en question du tableau des dettes annexées au traité de paix signé aujourd'hui à Lausanne ne signifie nullement que la Turquie se soit désistée de son droit... Son gouvernement (turc) se réserve le droit d'exiger le paiement de ses parts contributives reconnues définitivement par les traités ». Cette proposition a été combattue par les délégations helléniques et serbe-croate-slovène. Elles prétendaient que ces dettes étaient déjà couvertes par la prescription, la Porte n'ayant fait aucune réclamation à leur sujet pendant la Conférence de Londres. La Sublime

(1) *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, t. IV, p. 42.

Porte avait toujours protesté contre la non-application des clauses financières du Traité de Berlin. A la Conférence de Londres, c'était déjà une « chose jugée », comme le disait M. Vénizelos pour une autre disposition du traité. Sir Adam Block reconnaissait (1) que la Porte et le Conseil de la Dette ont protesté contre le non-paiement par le Monténégro, la Serbie, la Bulgarie et la Grèce de leurs quotes-parts « et remarque » que la Turquie a toutefois tenu ses engagements et fait, à la place de ces États, le service de la quote-part qui leur incombait » ; et après, au lieu de conclure que les débiteurs récalcitrants devaient payer leurs dettes échues, il ajoute : « De telle sorte qu'en pratique, il vaut mieux ne pas retenir les réclamations du Gouvernement turc ». C'était sacrifier le bon droit à la politique d'opportunité. Le Traité de Lausanne n'a pas donné satisfaction aux justes réclamations de la Turquie et ces parts sont exclues de la partie A du tableau.

b) Emprunts gagés sur le Tribut d'Égypte.

Nous ne revenons pas sur les explications données plus haut pour le cas de l'Égypte. Aux termes de l'article 18 du Traité de Lausanne, « la Turquie est libérée de tous engagements et obligations à l'égard des emprunts ottomans garantis sur le Tribut d'Égypte, à savoir les emprunts 1855, 1891 et 1894. Les paiements annuels effectués par l'Égypte pour le service de ces trois emprunts constituant aujourd'hui une partie du service de la Dette publique égyptienne, l'Égypte est libérée de toute obligation en ce qui concerne la Dette publique ottomane.

(1) *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, Série 1, t. III, p. 129.

Il en résulte que ces emprunts n'étant pas soumis à la répartition, ils ne sont pas rentrés dans la composition de la Dette publique ottomane à répartir.

c) *Le service des pensions civiles.*

La répartition du service des pensions civiles et militaires a été soutenue par le gouvernement turc. Les pensions n'étaient pas le service d'une partie déterminée de l'Empire ottoman. Le territoire entier de l'État devait contribuer à cette charge. Le Traité de Lausanne, dans son article 61, n'a pas résolu cette question d'une façon équitable : « Les bénéficiaires de pensions civiles et militaires turques devenus, en vertu du présent traité, ressortissants de l'État autre que la Turquie ne pourront exercer du chef de leurs pensions aucun recours contre le gouvernement turc ». Les dispositions de cet article étaient justes, mais incomplètes. Le Traité de Lausanne ne donne aux bénéficiaires aucun droit de poursuites contre l'État dont ils deviennent les ressortissants. Sans aucune raison valable, on leur enlevait tous les moyens d'agir, et par un fait qui est en dehors de leur volonté leur droit acquis se trouvait lésé. Il était juste que, vu le caractère même de cette dette, leurs États respectifs soient tenus de servir cette pension. M. H. Alphand (1) : « Le service des pensions civiles, écrit-il, est une dette contractée dans l'intérêt des territoires détachés... il eût été légitime que chaque État successeur en prît une part à sa charge ».

d) *Papier-monnaie.*

La Turquie avait demandé que aussi bien ses emprunts

(1) *Op. cit.*, p. 32.

intérieurs que le papier-monnaie émis pendant la guerre figurent dans le tableau des dettes à répartir. Le papier-monnaie est une dette des Puissances qui l'ont émis pour les nécessités de la guerre. C'est une sorte d'emprunt forcé sans intérêt. Pendant la guerre générale, l'Allemagne et l'Autriche en avaient émis dans les pays occupés par eux.

Les pays détachés de l'Empire autrichien ont supporté la charge de la masse qui se trouvait dans leurs frontières pour ne pas bouleverser toute la vie économique de leur pays, et ces signes monétaires ont été retirés du marché et remplacés ensuite par ceux des nouveaux États. La délégation turque proposait comme une méthode de répartition du papier-monnaie qui se trouve en circulation que chaque fois que le gouvernement turc en retirera une partie de la circulation, les États nouvellement nés en supporteront la charge dans une proportion fixée. Les délégations alliées ont refusé cette thèse en soutenant que « un emprunt est un contrat ; dans le cas du papier-monnaie, il n'y a pas de contrat ; le public est obligé de recevoir le papier que l'État émet. Les porteurs de papier-monnaie ont déjà subi un préjudice le jour où ils ont été contraints d'accepter ce papier. Ils ont en réalité prêté à la Turquie contre leur gré ; on ne peut pas leur demander une seconde fois » (1).

D'après les contrats financiers conclus entre le gouvernement ottoman et l'Allemagne, le papier-monnaie devait être émis en plusieurs séries. La couverture de la première série qui était remboursable après six mois du traité de paix était assurée par « 5.000.000 » livres or complè-

(1) *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, Série 2, t. I p. 481.

tément remises à l'administration de la Dette publique ottomane. Les autres séries étaient garanties par les bons du Trésor allemand également confiés à l'Administration de la Dette ottomane. Ensuite, soit cet or, soit les bons du Trésor devaient être convertis en un emprunt à long terme. Le Traité de Versailles a libéré les Allemands de toutes les obligations en ce qui concerne les bons des Trésors. L'article 63 du Traité de Lausanne a confirmé les stipulations du Traité de Versailles. Pendant l'occupation d'Istanbul, les puissances alliées ont transféré les pièces d'or confiées à l'Administration de Dette ottomane à Londres (1). Le Traité de Lausanne, tout en excluant le papier-monnaie de la composition des dettes à répartir dans son article 58, paragraphe 3, édicte : « Sont annulées toutes les obligations de paiement mises à la charge du conseil d'Administration de la Dette publique ottomane tant par la convention du 20 juin 1331 (3 juillet 1915) relative aux bons de monnaie turcs de la première émission, que par le texte porté au verso de ces bons ». Il était injuste de charger la Turquie des passifs d'une dette en lui enlevant ses actifs.

e) *Garanties kilométriques.*

Dans les tableaux dressés par le Traité de Lausanne, les emprunts d'État contractés par l'Empire ottoman pour la construction des voies ferrées et pour leurs exploitations ont été inscrits. La répartition de ces emprunts a été acceptée. En effet, c'étaient des emprunts publics de l'État contractés en vue de l'intérêt général. Ils grèvent

(1) La Déclaration de Bay Hasan Fehmi, député de Cümüsane à la Grande Assemblée nationale de Turquie dans la séance du 28 mai 1933.

tout le patrimoine de l'État. Mais une autre question a été soulevée par la délégation grecque. Elle demande que les emprunts contractés par des compagnies de chemin de fer (la jonction de Salonique) figurent sur la liste des dettes à répartir. Il s'agissait du service de garantie kilométrique que l'accord conclu en 1893, relatif à la construction de cette ligne qui imposait au gouvernement ottoman l'obligation de « garantir aux concessionnaires un revenu annuel brut de 15.500 francs par kilomètre construit et exploité ».

En 1920, le gouvernement a racheté cette voie ferrée en payant à la société le capital engagé et en prenant à sa charge le service des obligations émises pour la construction de la ligne. Cette dette étant exclue de la liste de la Dette ottomane, son service incombait complètement à la Grèce. Les délégations n'ont pas admis le point de vue de la Grèce. Ils ont déclaré que cette dette n'était pas une dette d'État. Elle a été émise par une compagnie privée. Il est impossible de l'assimiler aux emprunts d'État. Les garanties kilométriques ne portent pas d'intérêts et ne comportent pas d'amortissement ; donc, le montant peut varier suivant la situation économique. Son service est garanti simplement par une annuité inscrite au budget. La Dette ottomane est formée des emprunts contractés par l'État ; tous les autres emprunts, émis par des personnes privées, ne doivent pas être compris dans cette dette (1). Pour ces raisons, la garantie de la « jonction Salonique » est écartée du tableau.

(1) *Déclaration de M. Bompard*, t. III, p. 195.

CHAPITRE IX

Le Mode de Répartition

I. — RÉPARTITION DU CAPITAL NOMINAL DE LA DETTE.

Le traité, après avoir posé le principe de la répartition et déterminé la masse des dettes à répartir, établit le mode de cette répartition. La Conférence de Lausanne devait résoudre une autre question avant même de s'occuper de la modalité du partage. La question était celle de savoir si les États successeurs assureront seulement le service des annuités afférentes aux emprunts ou bien si le capital nominal de la dette sera réparti entre eux ? Aux termes des articles 47 et 49 du Traité de Lausanne, les annuités afférentes aux emprunts et le « capital nominal de la Dette publique ottomane telle qu'elle est définie dans la partie A du tableau seront réparties. En ce qui concerne les avances (art. 50), « le montant de capital non remboursé, s'il en existe à la date de la mise en vigueur du présent traité, ainsi que les intérêts échus... » seront répartis. Donc, c'est le capital de la dette lui-même et non pas seulement les annuités qui devrait être réparti entre les États successeurs de l'Empire ottoman ; c'est-à-dire qu'on créait autant de dettes indépendantes que d'États successeurs : une dette grecque, une dette ottomane, etc. Quelle était la portée de ces stipulations ? Le gouvernement turc insistant sur la répartition du capital

nominal de la dette poursuivait un but qui empêcherait le Traité de Lausanne d'avoir le même sort que le Traité de Berlin. Ce qu'il désirait, c'est que la répartition ait lieu de telle sorte que toute solidarité soit rompue entre le gouvernement turc et les autres gouvernements auxquels incombera la charge d'une part de la dette. Le gouvernement turc désirait être libéré de toutes les responsabilités en ce qui concerne le service des annuités afférentes à ces quotes-parts. Le principe de l'irresponsabilité de la Turquie était déjà consacré puisque l'alinéa 2 de l'article 46 stipulait « à compter des dates fixées par l'article 53, la Turquie ne pourra en aucune façon être rendue responsable des parts contributives mises à la charge des autres États ». Du fait même que les États successeurs prendraient à leur charge une partie déterminée du service de la dette en y affectant des garanties, ils devenaient débiteurs d'une partie du capital nominal de la dette, surtout que l'on précisait que la Turquie ne serait pas tenue responsable des parts impayées.

Étudions la question à un triple point de vue : si le capital nominal de la dette restait à la charge de la Turquie, tous les titres devraient porter son nom. Les porteurs de ces titres ne tiendront en vue comme débiteurs que la Turquie. D'après le principe que nous avons déjà expliqué, que chaque fraction de la dette partagée est l'obligation de la partie du territoire qu'elle grevait avant le partage ; le maintien du capital nominal à la charge de l'État qui l'avait contracté, tout en se déchargeant de toutes les responsabilités des parts des autres États, n'a aucune valeur juridique réelle. L'irresponsabilité de l'État amoindri est reconnue non seulement par la doctrine, mais elle est consacrée aujourd'hui par les traités. M. Jèze

écrit (1) : « Au cours du démembrement partiel très important, mieux vaut effectuer par le traité une novation par changement de débiteur ; l'État démembre cessera d'être tenu vis-à-vis d'une partie de ses créanciers ; l'État annexant assurera directement vis-à-vis de ces derniers le service de la dette. Dans ce cas, on procédera soit à un échange des titres de l'emprunt, soit à un estampillage des anciens titres. Cet estampillage opérera et constituera la novation ».

Dans le cas contraire la défaillance d'un des débiteurs nuira au crédit de la Turquie. Tant que la solidarité sera maintenue, non seulement les bons débiteurs paieront pour ceux qui ne s'acquittent pas de leurs obligations, mais tant que la dette portera le nom d'un débiteur, la mauvaise situation financière d'un État aura des répercussions fâcheuses sur les finances des autres. La Turquie ne voulait pas subir les conséquences des actes des autres. Les événements qui ont suivi ont donné raison à la clairvoyance des délégués turcs. Il y a bien des pays qui n'ont pas encore assuré le service de leurs parts contributives et qui sont défaillants ; de ce chef, aujourd'hui, les crédits des autres États ne sont pas touchés. Quant aux États annexants, puisqu'ils sont responsables définitivement dans une proportion déterminée du service de leurs parts, non pas envers un État mais envers les créanciers sans aucun lien juridique avec le débiteur initial, cette charge rentre dans leurs dettes publiques. Sans qu'on les nomme spécialement, chacune de ces quotes-parts constitue déjà en réalité une dette séparée, distincte de celles des autres États successeurs. Enfin, les créanciers n'y perdent rien. Même si l'on prend

(1) *Op. cit.*, p. 330.

en considération qu'ils n'ont qu'un débiteur, à savoir celui qui a contracté l'emprunt, sous réserve toujours de ce qu'on a dit sur l'identité personnelle de deux États, le maintien du capital nominal à la charge de la Turquie ne leur donnera qu'un droit fictif. Il n'y a pas un droit de créance où il n'y a pas un débiteur. Puisque la Turquie n'était pas solidaire avec les autres États, les parts impayées des autres États ne sont pas sa dette (1) : « les porteurs ne pouvaient pas se retourner contre elle pour exiger le paiement des sommes dues par d'autres États ».

M. Frasheri constatant que les titres de la Dette ottomane ne représentent qu'une obligation entre l'Empire ottoman et les porteurs, faisait les objections suivantes (2) : « La répartition de ces titres entre plusieurs États équivaut à un transfert de créance, lequel d'après les règles du droit civil, ne peut être opéré qu'avec le consentement des deux parties ». Cette observation n'était pas valable si l'on tenait compte du vrai caractère des dettes d'État. Tant que la répartition de la dette sera considérée comme un rapport d'État à État, et méconnaîtra le principe que le traité ne crée pas une obligation mais la reconnaît et la sanctionne simplement, les porteurs n'auront aucun droit d'intervenir. D'autre part, nous pouvons encore ajouter que ce transfert était en réalité sanctionné en édictant l'irresponsabilité de chacune des quotes-parts des autres États successeurs. En procédant à la répartition du capital de la Dette publique ottomane, le Traité de Lausanne a agi dans l'intérêt des trois parties en cause. Ces explications nous donnent encore une éclatante preuve

(1) Alphand, *op. cit.*, p. 37.

(2) *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, Série I, t. III p. 220.

qu'il est difficile de savoir si un État est le successeur de l'ancien État démembré ou s'il continue sa personnalité.

II. — CRITERIUM DE LA RÉPARTITION.

Le Traité de Lausanne, après avoir émis le principe de la répartition, a déterminé la masse de la dette. Les États annexants et les États nouvellement créés du démembrement de l'Empire ottoman devaient participer à la répartition en raison même que les territoires qu'ils avaient annexés étaient grevés d'une partie des obligations de l'ancien État. Il fallait donc chercher un criterium pour déterminer leurs quotes-parts suivant la proportion de leur participation à l'ensemble des charges de l'ancien État dont ils faisaient partie. Comme criterium, il y avait plusieurs systèmes à choisir. Le Traité de Lausanne a adopté la proportionnalité aux revenus. Pour cela, il y a deux côtés distincts. Il fallait d'abord établir l'ensemble des revenus de l'Empire ottoman, ensuite trouver la contribution du territoire en question à ces revenus. Pour déterminer les revenus d'un pays, on pouvait choisir entre plusieurs éléments caractéristiques à un moment donné. Le Traité de Lausanne a choisi le budget de l'État comme la base de l'ensemble des revenus de l'Empire ottoman. Nous avons déjà vu que pour arriver au partage définitif et complet de la dette, il y avait deux répartitions à faire. La première était celle qui devait être faite entre l'Empire ottoman et les États annexants à la suite des guerres balkaniques, des emprunts antérieurs au 17 octobre 1912.

Aux termes de l'article 51, alinéa 1, « le montant de cette part devra être, par rapport à la somme totale des

annuités à répartir... dans la même proportion que le revenu total des îles et territoires sus-mentionnés pris en commun par rapport au revenu moyen total de l'Empire ottoman pendant les années financières 1910-1911 et 1911-1912, y compris le produit des surtaxes douanières établies en 1907. Le montant ainsi déterminé sera ensuite réparti entre les États auxquels ont été attribués les territoires visés dans l'alinéa précédent et la part qui de ce fait incombera à chaque État par rapport au revenu moyen total pendant les années financières 1910-1911 et 1911-1912 de l'ensemble des territoires détachés de l'Empire ottoman à la suite des guerres balkaniques et des îles visées aux articles 12 et 15. Dans le calcul des revenus prévus par le présent alinéa il ne sera pas tenu compte des recettes de douane ».

Une fois cette répartition faite, il fallait procéder à une autre répartition pour le solde des emprunts qui restait à la charge de l'Empire ottoman après cette première répartition, ainsi que pour les emprunts contractés entre le 17 octobre 1912 et le 1^{er} novembre 1914. Ce partage concernait les États nés du démembrement de l'Empire et les territoires annexés à la suite de la grande guerre. D'après l'article 51, alinéa 2, « le montant de la part incombant à chaque État intéressé devra être par rapport à la somme totale des annuités à répartir... dans la même proportion que le revenu moyen du territoire détaché par rapport au revenu moyen total de l'Empire ottoman pendant les années financières 1910-1911 et 1911-1912 (y compris le produit de surtaxes douanières établies en 1907) diminué de l'appoint des territoires et îles visées au paragraphe 1^{er} ».

Les articles 52 et 49 stipulent des règles analogues pour

le partage des avances ainsi que pour la répartition du capital nominal de la Dette.

Il résulte de l'étude de ces dispositions du Traité de Lausanne qu'il a pris comme base de cette répartition la force contributive des territoires. Il n'a pas seulement choisi le criterium, mais il a donné une clef pour la détermination exacte de ce criterium. En effet, pour fixer la force contributive d'un territoire, les traités et la doctrine désignent plusieurs signes caractéristiques : « l'étendue du territoire, les impôts importants, le chiffre de la population », entre lesquels il a adopté la moyenne des budgets de deux années financières à la veille des changements territoriaux de l'Empire ottoman. Les revenus d'un État sont l'indice le plus juste de la force contributive. Il arrive quelquefois que certains côtés des territoires soient chargés plus que les autres ; mais, les revenus des États, avec les budgets unitaires des temps modernes, peuvent être considérés comme donnant la distribution exacte des charges publiques de l'État entre les territoires dans une mesure proportionnelle à leur faculté contributive.

Ce système de répartition n'a pas été accepté tout de suite. La Conférence de Lausanne a longuement discuté sur les différents systèmes avant de faire son choix sur celui-ci. Le caractère même de la Dette ottomane a fait hésiter les délégués des pays intéressés pour accepter le système de la proportionnalité aux revenus. Trois systèmes de répartition ont retenu l'attention de la Conférence de Lausanne.

Le premier a été proposé et défendu par l'Albanie. La délégation albanaise avait en vue de faire écarter la participation de l'Albanie aux charges des chemins de fer plutôt que de faire accepter un système uniforme valable

pour le partage de tous les emprunts. Elle faisait une distinction entre les emprunts destinés aux travaux publics déterminés pour les besoins économiques et sociaux d'une région (voies ferrées) et ceux employés pour les dépenses générales de l'Empire ottoman (défense nationale, déficit budgétaire). Les premiers devront être supportés entièrement par les territoires sur lesquels toutes ces constructions ont été faites, et la charge de la seconde catégorie devra être répartie proportionnellement au revenu entre les États successeurs. La base de ce système reposait sur le profit tiré par les territoires et sur la destination des emprunts. C'est proprement dit le système de l'affectation que défendait l'Albanie, et c'est ce qu'elle visait surtout, c'est que l'Albanie qui ne possédait pas de chemins de fer ne désirait pas à être tenue de prendre une part à sa charge des emprunts qui ont été employés pour la construction et le rachat des voies ferrées restées, après le démembrement de l'Empire ottoman, dans les frontières des autres États.

« L'ancien Empire ottoman, déclarait M. Frasheri (1), par son étendue et par sa configuration géographique, ne formait pas une unité économique, si bien que les travaux publics productifs exécutés sur son territoire ne profitaient pas également aux diverses parties de cet État. Les pays détachés de la Turquie qui n'ont pas profité de ces travaux ne doivent donc pas en principe prendre à leur charge une partie de la Dette de l'Empire ottoman contractée pour la construction des travaux d'utilité régionale ; il serait par conséquent injuste que l'Albanie,

(1) *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, Série 1, t. III, p. 194.

qui ne possède pas un mètre de voies ferrées et qui n'a tiré aucun profit, supporte une charge de ce chef. » Il ajoute au cours de cette discussion qu'« il convient que le service en soit supporté uniquement par les États sur les territoires desquels se trouvent les chemins de fer en question ».

La délégation albanaise croyait que son système était le plus conforme à l'équité et qu'aucun pays ne pouvait faire une objection raisonnée. Sa proposition était très simple en apparence ; elle distinguait deux parties dans la dette. Pour chacune d'elles, elle proposait un mode de répartition spéciale (1) ; d'un côté, elle groupait les emprunts à caractère général qui doivent être répartis conformément aux principes adoptés par la sous-commission ; d'un autre côté, elle groupait les emprunts des chemins de fer qui doivent être mis à la charge des territoires sur lesquels sont situés ces chemins de fer.

Ce principe de la répartition géographique des charges relatives aux chemins de fer qui se basait sur le principe que les emprunts seraient répartis entre les États desservis par les lignes construites proportionnellement à la longueur de ces lignes sur les territoires de chaque État avait eu l'adhésion de la Turquie et de la Grèce, et même la Turquie, dans une lettre du 4 février 1923, avait fait une proposition dans ce sens (2).

Aux termes des articles 203 et 186 des Traités de Saint-Germain et de Trianon, cette solution fut adoptée. Tous les États acquéreurs des voies ferrées devaient supporter

(1) Déclaration de M. Frasheri, *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, Série 1, t. III, p. 114.

(2) *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, Série 1, t. IV, p. 16.

toutes les obligations du gouvernement autrichien (hongrois) relatives à ces lignes de chemins de fer.

Les prétentions de l'Albanie ne sont nullement fondées. Comme nous l'avons dit plus haut, il est impossible de calculer les bénéfices des emprunts employés pour les travaux d'une utilité déterminée. L'évaluation des parts de chaque partie est non seulement impossible, mais elle est sans intérêt réel. Quelle que soit l'étendue de l'Empire ottoman, c'était un État unitaire. L'amélioration de l'outillage d'une partie de son territoire, l'augmentation des moyens de communication et de transport ou de production ne pouvaient avoir des effets restreints sur une région. Sir Adam Block observait (1) : « Que la construction des chemins de fer n'a pas profité seulement au pays que ces voies ferrées traversaient, mais à l'ensemble de l'Empire dont elles ont facilité les communications et développé le commerce, sans parler des avantages stratégiques qu'elles comportaient. » C'est pour ces raisons que les nations alliées s'opposent à ce système de l'affectation.

« Il serait souverainement injuste, écrit M. Alphand (2), de répartir entre les pays afférents des charges des emprunts concernant les voies ferrées acquises proportionnellement à la longueur des lignes qui lui sont attribuées. Une ligne de chemin de fer peut réunir un grand centre industriel à un port de mer en traversant une région désertique ».

Ce ne sera plus une justice de charger, en tenant compte de la longueur des lignes, un territoire dépourvu de toute

(1) *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, Série 1, t. III, p. 194.

(2) *Op. cit.*, p. 42-43.

richesse plus lourdement qu'un petit centre industriel ou économique qui tire ses avantages des réseaux de chemins de fer qui le relie à différents coins du pays. Il est évident que la capacité contributive de ce dernier est infiniment plus grande que le premier. La Conférence de Lausanne a écarté, à raison, ce système.

Un autre système fut proposé en prenant en considération le caractère de la Dette publique ottomane. En effet, la Dette publique ottomane était une dette gagée. Nous croyons avoir démontré dans notre première partie, que la dette gagée devait être répartie de la même façon que la dette générale d'un État. Le système de spécialisation des gages n'est pas seulement inapplicable dans plusieurs cas, mais injuste. L'application de ce système à la Dette publique ottomane est aussi fructueuse.

Plusieurs revenus de l'État, et les impôts des différentes provinces étaient spécialement affectés au paiement des créanciers. Depuis le décret de Mouharrem, il existait deux services de dettes en Turquie. Les emprunts dont le service était assuré par l'État directement, et les emprunts dont le service était assuré par l'Administration de la Dette. Plusieurs emprunts ont été contractés, par la suite, par le gouvernement ottoman par l'intermédiaire de l'administration de la Dette qui s'était chargée simplement de gérer les revenus gagés pour le service de ces dettes. Dans ce cas, elle n'était qu'une simple gérante. C'étaient des emprunts « hors décret ».

Souvent au service d'un emprunt étaient affectés les revenus de plusieurs provinces et même des revenus généraux de l'Empire. D'après l'article 8 du décret de Mouharrem, les monopoles de sel, de tabac et le droit de timbres, les parts contributives de la Bulgarie et de Chypre,

la dîme de la soie de plusieurs vilayets, etc..., étaient concédées aux créanciers.

Les emprunts 5 % de 1896 sont gagés sur les produits de quelques taxes à concurrence d'un total de 200.000 livres turques et... d'après le contrat d'emprunt du 11 octobre 1902, article 8, les revenus de l'administration générale des douanes et les contributions indirectes du vilayet d'Aydin, de Beyrouth, etc..., seront concédés aux créanciers. D'autre part, sur les revenus des douanes de Smyrne, de Salonique, etc..., et la dîme de différents vilayets, il devait être prélevé des sommes prévues par les contrats suivant l'ordre ci-dessous : emprunt 1902 4 %, emprunt du 25 mai 1905 après l'emprunt 1902 ; emprunt du 19 septembre 1908 après l'emprunt 1902.

On voit bien que c'étaient tous des gages combinés. Nous avons cité ces exemples parmi d'autres à titre indicatif.

Il était presque impossible de déterminer pour quel territoire et dans quelle proportion la Dette gagée serait supportée, suivant la spécialisation des gages. Les revenus généraux de l'Empire ottoman étaient engagés comme le monopole de sel et ceux de tabac. Quelles étaient les parts de chaque partie du territoire cédé ? La délégation turque avait soumis un projet à la Conférence de Lausanne dans lequel elle présentait un tableau de partage établi d'après l'affectation des gages. Si même ce projet était réalisable, d'autres considérations aussi bien d'ordre pratique que d'ordre juridique ne nous permettent pas de l'accepter ; l'impossibilité d'application de ce système avait été d'ailleurs prévue par la délégation turque puisqu'elle avait proposé l'adoption d'un système combiné. Ce système a déjà été proposé à la commission des affaires balkaniques

réunie à Paris en 1913 (1) par Sir Paul Hervey. Il consistait à combiner le système de proportionnalité des revenus avec celui des garanties des gages.

Hasan Bey explique (2) « que la combinaison qu'il propose reviendrait à appliquer le principe de la proportionnalité comme un minimum, mais dans le cas où les garanties spécialement affectées au service des emprunts correspondraient à un capital plus élevé, ce chiffre serait retenu comme base du calcul ».

La proposition de la Turquie était inspirée des Traités de Saint-Germain et de Trianon qui avaient adopté pour les dettes non gagées le système de proportionnalité aux revenus et le système de spécialisation des gages pour les dettes gagées.

Mais si un emprunt d'un caractère et d'une affectation généraux a été pour une raison quelconque spécialement gagé sur les revenus d'une province, il n'est pas possible d'admettre que cette province soit considérée comme responsable de cet emprunt en entier. Plusieurs emprunts de l'Empire ottoman furent gagés sur les revenus de provinces autres que celles sur le sol desquelles leurs produits étaient affectés. La plupart des emprunts contractés étaient destinés à combler les déficits budgétaires ou bien à rembourser les arriérés et l'amortissement des précédents emprunts, et leurs gages étaient choisis parmi les revenus de vilayets qui souvent étaient déjà grevés par d'autres gages. Il arrivait que les dépenses annuelles d'une province, dont les revenus étaient affectés à un gage, aient dépassé la totalité des revenus perçus dans cette province

(1) *Rapport de la Commission financière des affaires balkaniques de 1913*, p. 311.

(2) *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, t. III, p. 127.

par l'administration de la Dette publique pour le service des différents emprunts régis par le décret de Mouharrem ou administré par elle. Dans ce cas, ce ne sont pas les revenus grevés d'un gage qui effectivement payaient le service des emprunts incombant à ces provinces, mais c'était par l'ensemble des revenus de l'administration de la Dette publique ottomane que cette charge était supportée (1). Ce qui démontre encore une fois que ce serait une injustice de répartir les dettes gagées d'après le système de spécialisation des gages.

Les emprunts de Mouharrem sont gagés sur les revenus concédés et il n'existe aucune obligation pour la Turquie d'augmenter ou de compléter les gages de ces emprunts. En ce qui concerne les emprunts « hors décrets », il est stipulé dans les contrats qu'en cas d'insuffisance des gages, le déficit serait comblé par les revenus généraux du pays. D'autre part, certains emprunts gagés, émis par la Porte, n'ont pas été contractés par l'intermédiaire de la Dette publique ottomane. Les deux dernières sont des dettes qui sont en dernière analyse supportées par l'ensemble de l'Empire. Il est légitime, vu l'injustice pour les États successeurs d'une répartition d'après la spécialisation des gages et l'impossibilité de maintenir les gages tels qu'ils étaient avant la répartition, que les dettes gagées aussi bien que les dettes générales soient réparties d'après la force contributive des territoires, sans tenir compte des affectations des gages. Mais M. Alphan, après

(1) D'après la déclaration de M. Vénizelos à la Conférence de Lausanne à la séance du 28 novembre 1923, le déficit des trois provinces de Salonique, Monastir, Kasovo, pendant l'exercice 1909-1910 pour les frais d'administration s'élevait à 850.000 Livres turques. Cette différence dut être comblée par une somme égale prélevée sur les revenus des autres parties de l'Empire.

avoir examiné les différents aspects de ce problème et condamné le système de spécialisation des gages, analyse le caractère juridique des gages pour démontrer le bien fondé de sa thèse : « On a prétendu que la dette régie par le décret de Mouharrem présentait un caractère très particulier qui la différenciait nettement des autres dettes gagées, autrement dit que le porteur avait dans ce cas un droit réel dont il fallait tenir compte au moment de répartir la dette ». Cela provient d'abord, dit-on, de ce que, par le décret de Mouharrem, le conseil de la dette qui représente les porteurs recueille les revenus des gages et les affecte spécialement au paiement des emprunts. On en conclut qu'il existe un droit de propriété acquis aux porteurs sur les revenus concédés et que ce droit existe malgré le démembrement. Après avoir posé la question, il la réfute dans les termes suivants : « Le mot « propriété » ne figure pas dans le texte du décret ; ce texte dit simplement « le gouvernement cède d'une manière absolue et irrévocable ». Cette formule ne diffère pas d'une façon essentielle de celle qu'emploient les différents contrats d'emprunt... Or, on le sait, toutes ces « cessions », ces affectations irrévocables... ne constituent pas un droit réel », et à l'aide de sa thèse il cite les jurisprudences empruntées aux différents pays et conclut, (1) « les plus hautes juridictions des pays civilisés ont repoussé formellement la théorie de la propriété des gages... ». A notre avis, cette question n'est pas posée par M. Alphand d'une façon juste. Il ne s'agit pas là, en ce qui concerne la Dette ottomane et ici particulièrement, des emprunts qui se trouvent sous le décret de Mouharrem, d'un droit de pro-

(1) *Op. cit.*, p. 47.

priété mais d'un droit de gages des créanciers sur les revenus concédés. Il n'y a jamais eu une cession définitive, ce qui est d'ailleurs tout à fait contraire au caractère du domaine public d'un État. Le décret de Mouharrem stipule que ces revenus resteront affectés au service des emprunts jusqu'à l'extinction des dettes, rien de plus. Dès que la dette sera remboursée complètement, ils rentreront dans les revenus généraux de l'État sans qu'un acte quelconque intervienne. Et même si la Porte n'appliquait pas une des dispositions du décret, ce dernier serait annulé et les porteurs devront jouir de tous les droits que les contrats des emprunts leur reconnaissent ; ce qui revient à dire que le créancier gagé du décret de Mouharrem à qui l'on remet le gage ne devenait nullement propriétaire mais possesseur. On possède sur l'objet un droit qui est le droit de gage et non le droit de propriété. M. Alphand s'était surtout inspiré de M. Decoudu qui écrivait dans son *Étude sur le partage de la Dette autrichienne et hongroise* (1) : « Un bien appartenant à l'État ne saurait être mis en gage. Cette opération juridique suppose la possession par le prêteur et il est évident que cela est irréalisable ; on ne conçoit pas des obligataires prenant matériellement possession d'une ligne de chemin de fer ».

Mais il y avait une différence de fait, sur quoi ce raisonnement est basé, entre les gages des dettes autrichiennes et celles du décret de Mouharrem. Les créanciers de l'Autriche n'étaient pas nécessairement payés par les revenus des gages. Les gages constituaient un privilège dans le cas de défaillance de l'État. « L'ancien gouvernement

(1) *Op. cit.*, p. 43.

autrichien ne faisait aucun prélèvement spécial ni sur les revenus des salines ni sur ceux des chemins de fer hypothéqués ; il assurait le service de ses dettes gagées par des prélèvements sur ses ressources générales » (1).

Les revenus gagés des emprunts du décret de Mouharrem étaient gérés et administrés par le Conseil de la Dette ottomane sans l'intervention du gouvernement ottoman. Il a la possession juridique des revenus concédés. Il peut y apporter des changements sans créer de nouvelles charges pour améliorer le rendement des revenus concédés. Le Conseil a la libre disposition des sommes ainsi encaissées. L'article 16 stipulait même que « le Conseil aura le droit d'affermier ou de donner à bail à des tiers ou à d'autres des revenus concédés ». Cela nous permet d'affirmer que le créancier possédait un gage proprement dit en Turquie, et le raisonnement de M. Decoudu n'est pas entièrement applicable au cas de l'Empire ottoman.

Le criterium de proportionnalité au revenu est juste aussi bien pour les États que pour les créanciers. Les États dont les territoires sont pauvres seront moins chargés que les autres, si bien même que l'affectation des gages était choisie non pas au hasard mais en prenant en considération les situations économiques de ces territoires dont les ressources se trouvaient affectées, du fait même de l'application du criterium de proportionnalité au revenu imposé dans une juste mesure. Pour les créanciers, le maintien des gages n'étant pas possible, la meilleure solution était la répartition de leurs créances dans la même proportion que les ressources fiscales des territoires qui assumaient le service de ces créances. Le droit de pour-

(1) Decoudu, *op. cit.*, p. 45.

suites sur les gages serait illusoire puisque la juridiction d'aucun pays ne leur en reconnaissait le droit, étant donné que les traités sont considérés comme des actes de gouvernement. En effet, à la base de cette idée se trouve toujours le principe que la répartition n'est qu'un rapport d'État à État.

Contrairement à l'affirmation suivante de M. Alphand : « Leurs créances étaient jadis payées, malgré les applications spéciales des gages sur les revenus généraux de l'Empire », les porteurs des emprunts régis par l'administration de la Dette publique ottomane étaient remboursés directement par les revenus concédés. Ce que nous pouvons dire, c'est que tous les gages que tenait l'administration de la Dette se composaient soit des impôts directs (dîme), soit des contributions indirectes (monopoles), tous des revenus ordinaires d'État et seulement dans ce sens que les porteurs des titres étaient payés en dernière analyse par les impôts. D'après les travaux des experts à la Conférence de Lausanne, les résultats pratiqués des deux systèmes étaient d'ailleurs sensiblement les mêmes.

Or, nous pourrions conclure que le système de proportionnalité au revenu adopté par le Traité de Lausanne était seul juste ; il établit d'une façon équitable la part des différents territoires grevés de la dette, et de la sorte il assure aussi bien les droits des États annexants que ceux des créanciers.

CHAPITRE X

Garantie à fournir

1. — POUR LES ÉTATS AUTRES QUE LA TURQUIE.

Le critérium de la proportionnalité au revenu ne tenait donc aucun compte des affectations des gages. La Dette ottomane étant une dette gagée, est-ce qu'il est légitime que par l'application de ce système, on puisse enlever aux créanciers leurs garanties purement et simplement ? Ainsi ne les aurait-on pas exposés à un grand danger et ne seraient-ils pas lésés dans leurs droits ? En effet, quand les privilèges n'existeront plus, dans le cas où l'État débiteur sera en défaillance, ils n'auront plus le moyen de se faire payer.

Avant le partage, les porteurs avaient des privilèges sur certains revenus ; ils ne se souciaient pas des situations financières de l'État ; donc, pour assurer dans l'avenir le paiement régulier de leurs dettes, il fallait substituer les nouveaux gages aux anciens et chaque État débiteur devait fournir des garanties proportionnellement à sa part. Cette question a donné lieu à une discussion très animée. La Conférence de Lausanne a adopté à ce sujet un principe selon lequel tous les emprunts gagés devaient continuer à être gagés. Il faut distinguer ici deux aspects du problème qui a retenu l'attention de la Conférence de Lausanne.

Le premier était les garanties que les États autres que

la Turquie devaient fournir aux créanciers. On ne pouvait pas annuler tous les effets juridiques de leur droit sur les anciens gages sans leur en préconiser les nouvelles sûretés équivalentes. L'article 48 règle cette question d'une manière conforme à l'équité et aux intérêts des porteurs. « Les États autres que la Turquie, entre lesquels la Dette publique ottomane telle qu'elle est définie dans la partie A du tableau sera répartie, devront dans le délai de trois mois à compter du jour où la notification lui aura été faite... donner au Conseil de la Dette des gages suffisants pour garantir leur part... »

2. — LES ATTRIBUTIONS DE L'ADMINISTRATION DE LA DETTE PUBLIQUE OTTOMANE.

En dehors de cette question, il y en avait une autre : celle des attributions de l'Administration de la Dette. L'Administration de la Dette publique ottomane avec ses agents, ses organisations et avec les droits qu'elle possédait sur les revenus concédés, constituait une institution tout à fait spéciale en Turquie. Elle était née du décret de Mouharrem. Le décret de Mouharrem n'était qu'un contrat qui unissait l'Empire ottoman et les porteurs. Il était intervenu à la suite du Congrès de Berlin pour régler la question de la Dette publique ottomane. Le Traité de Lausanne ayant stipulé la répartition des annuités afférentes et celui du capital nominal de la Dette, les délégués alliés voulaient faire insérer un article qui confirmerait le décret de Mouharrem et ses annexes. C'était une mesure à l'avenir pour garantir l'existence des contrats existants. Le but suivi par les délégations alliées était de maintenir intégralement les droits découlant du décret de

Mouharrem. Elles voulaient que la modification apportée par le système de répartition ne soit pas nuisible aux porteurs et que toutes les dispositions du décret de Mouharrem soient appliquées comme avant. Devant l'opposition de la Turquie les alliés ont proposé que la Turquie fasse une déclaration par laquelle celle-ci s'engagerait à ne rien changer au décret de Mouharrem et à ses annexes, ce qui revenait à dire que les alliés voulaient donner à ce contrat un caractère international, un engagement de la Turquie non pas envers les porteurs mais envers les puissances signataires. A quoi la Turquie répondait en invoquant le caractère privé du décret de Mouharrem, que toutes les questions qui se posent entre le gouvernement turc et les porteurs doivent être réglées par des arrangements particuliers entre les parties. Il n'y avait aucune raison de faire d'une affaire purement privée une affaire internationale. « Le décret de Mouharrem est une affaire purement intérieure de la Turquie ; ce n'est qu'un contrat d'ordre privé conclu entre la Turquie et ses créanciers (1) ». La délégation alliée objectait que le décret de Mouharrem a été pris à la suite de l'intervention des puissances ; cet arrangement a été conclu dans l'intérêt des créanciers et pour alléger les charges du gouvernement ottoman ; il a été ensuite signifié aux puissances. Donc, il constitue un acte international. Nous avons déjà vu combien ce raisonnement était erroné. Le Traité de Berlin engage seulement la Turquie, en tant que débitrice, à s'entendre avec ses créanciers. La délégation ottomane, en 1878, avait nettement marqué son désir que les négociations à

(1) Déclaration de Hasan Bey, *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, Série 1, t. III, p. 186 et suiv.

ce sujet eussent lieu en dehors de toute immixtion des puissances. Dès que cette promesse a été accomplie, les puissances n'avaient aucun droit d'intervenir à ce sujet.

M. Barrère exposait la thèse alliée dans une déclaration à la sous-Commission financière (1) : « Les alliés ne pouvaient laisser discuter le maintien avec toutes ses attributions et ses garanties de la Dette publique ottomane, institution dont le statut a été défini par le décret de Mouharrem et notifié aux puissances officiellement. Ce statut se trouve ainsi placé sous leur garantie. D'autre part, il est la sauvegarde d'intérêts privés auxquels des revenus ont été cédés avec tous pouvoirs de gestion. Il faut observer que l'arrangement consacré par ce décret de Mouharrem est un véritable concordat par lequel les créanciers de la Turquie ont, il y a 40 ans, accepté une réduction des deux tiers au moins de leurs créances, réduction qui avait une contre-partie dans la cession des gages qui ne pouvaient être maintenant retirée aux créanciers... Il est donc indispensable d'admettre ce principe que l'Administration de la Dette sera maintenue intégralement dans ses attributions » et il ajoute : « Les créanciers ont prêté à la Turquie sous la garantie de l'institution de la Dette publique ottomane. Leur garantie ne devrait pas être modifiée ».

Le Traité de Sèvres avait maintenu intégralement le décret de Mouharrem, mais il avait substitué au Conseil de la Dette un organisme particulier n'ayant plus ce caractère privé (article 246). Il devenait une institution internationale. En outre, aux termes de l'article 232, on créait aussi une surveillance internationale sur les finances

(1) *Document diplomatique, Conférence de Lausanne*, p. 503.

de la Turquie. Une Commission qui était analogue à celle instituée déjà en Grèce et en Égypte, s'était chargée de veiller aux exécutions des budgets, des lois et des règlements relatifs aux finances. Son autorisation était nécessaire pour l'émission d'un nouvel emprunt public. Elle était composée des représentants de l'Angleterre, de la France et de l'Italie, nommés non par des organisations des porteurs mais par leurs gouvernements respectifs. L'Empire ottoman n'y était représenté que par un commissaire qui n'avait même pas une voix délibérative. Le Traité de Lausanne ne contient pas de stipulation identique. De pareilles dispositions étaient dictées par les circonstances du moment. Les États vainqueurs, à côté des capitulations, portaient une nouvelle atteinte à l'indépendance financière de la Turquie. La nouvelle Turquie après avoir mis un terme à l'exploitation inique et sans merci de l'impérialisme industriel, grâce à une guerre victorieuse, ne pouvait pas se laisser exploiter par l'impérialisme financier international. La Turquie se considérait liée par tous les contrats existants. Elle entendait les respecter, mais elle ne consentirait jamais que la confirmation dans ce sens soit le prétexte d'une immixtion et d'interventions étrangères dans ses affaires intérieures.

D'ailleurs, la Turquie ne niait pas les effets juridiques des contrats. Elle confirmait qu'elle maintiendrait toutes les stipulations du décret et les attributions du Conseil ; elle ne voulait pas, par là, s'engager à de nouvelles charges et exclure la possibilité d'une entente future entre elle et les porteurs. Pendant 40 ans, l'Empire ottoman a scrupuleusement respecté les stipulations du décret de Mouharrem. Le Traité de Berlin était violé, malgré la signature la plus solennelle, par tous les États, sauf par l'Empire

ottoman qui l'a appliqué intégralement. Les Grandes Puissances n'ont fait aucun effort pour le faire respecter. Elles n'ont même pas imposé aux États qui devaient une redevance envers le Conseil de la Dette l'accomplissement de leurs obligations, et l'Empire ottoman a payé à leur place.

M. Alphand, après avoir nié le caractère international du décret de Mouharrem (1), reconnaît d'autre part que les puissances avaient le droit d'intervenir pour l'exécution complète de ce décret (2). « Si ce décret ne liait pas les puissances aux porteurs, il était... l'accomplissement d'une promesse solennelle faite par le représentant du Gouvernement ottoman à la face de l'Europe. Les puissances étaient donc parfaitement fondées à exiger l'accomplissement de cette promesse. » Cette promesse a déjà été tenue pendant des années malgré toutes les atteintes portées par les États autres que l'Empire ottoman au Traité de Berlin. Au cours de la discussion, les représentants de la Turquie avaient maintes fois marqué leur désir, dans des déclarations très nettes, de respecter les contrats existants, les attributions et les concessions du Conseil de l'administration de la Dette publique ottomane. La Turquie n'entendait nullement porter atteinte aux droits des porteurs. Mais elle ne voulait pas non plus, par cette confirmation pure et simple, préjuger de l'avenir et rendre impossible tout nouvel accord entre elle et les porteurs qui pourrait les modifier.

3. — GARANTIE A FOURNIR PAR LA TURQUIE.

Une autre question d'ordre pratique devait être née de

(1) *Op. cit.*, p. 48.

(2) *Op. cit.*, p. 52.

l'application de la proportionnalité. Les gages n'étaient pas toujours proportionnels à la charge des États qui les détenaient. La répartition proportionnelle de la Dette exigeait finalement la répartition proportionnelle des gages. L'article 48 l'avait réglée pour les États autres que la Turquie ; en ce qui concerne les garanties pour la Turquie, la question ne se posait pas exactement de même ; elle avait déjà fourni des gages ; mais ces gages, restant à sa charge, pouvaient être inférieurs à sa quote-part. Le décret de Mouharrem ne stipulait aucune obligation pour la Turquie d'augmenter ou de compléter les gages pour ces emprunts. Tandis que l'insuffisance des gages des emprunts « hors décret » devait être comblée par les revenus généraux de l'Empire. Les puissances réclamaient que la Turquie constitue des gages représentant pour les porteurs des garanties équivalentes à celles qui leur étaient assurées dans le passé, dans la proportion du capital de la Dette qui lui sera attribuée. C'était « un engagement de principe » en vue de compléter, dans le cas échéant, les gages. La Turquie ne voulait pas remplacer un gage général par des gages spéciaux. Si les gages spéciaux existants ne suffisaient pas, ils seront complétés par les revenus généraux de la Turquie. Hasan Bey (1) : « On demande à la délégation turque, déclare-t-il, d'accepter un texte dont elle ne peut mesurer les conséquences, car la question des gages est en relation avec le cours des changes, par exemple, et l'on ne sait même pas, d'autre part, à l'heure actuelle, quel sera le montant des annuités à servir ». La Turquie ne voulait pas se dérober à ses obligations. L'article proposé à ce sujet par les délégations

(1) *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, Série 1, t. V, p. 179.

alliées est remplacé par une déclaration de la Turquie ainsi conçue : « La Turquie prendra, lors de la répartition de la Dette publique ottomane, s'il y a lieu et d'accord avec les porteurs, les mesures pour assurer qu'aux emprunts gagés ce caractère soit maintenu » (1). Comme le dit très justement M. Alphand (2) : « Sans fixer la monnaie de paiement, il n'est pas possible de déterminer le gage ». La question de gage est intimement liée à la question de monnaie. Lors de ces discussions après, le plus grand souci de la Turquie était de réserver la question de monnaie de paiement. Quand on lui demandait de confirmer le décret de Mouharrem, Ismet Pacha déclarait (3) : « Le Gouvernement turc n'a jamais dit vouloir se dérober à ses engagements ; il n'y a donc aucune raison de confirmer les contrats en cours ni dans les traités de paix ni dans une déclaration spéciale. Si comme le déclarent les puissances alliées, cette question relève des porteurs, elle doit relever d'eux intégralement et il n'y a aucune raison pour l'aborder au cours des négociations de paix par une allusion faite au décret de Mouharrem. En tous cas, le Gouvernement turc ne saurait admettre de confirmer les contrats existants et de voir ensuite invoquer cette confirmation pour régler contre lui la question de la monnaie de paiement ». La question de la monnaie était une question vitale pour la Turquie. Les inscriptions portées sur les coupons et les contrats étaient en francs et en livres sterlings, en francs ou en livres turques au gré des porteurs. La Turquie avait abandonné l'étalon-or. Son

(1) *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, Série 1, t. V, p. 770.

(2) *Op. cit.*, p. 52.

(3) *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, Série 1, t. V, p. 204.

papier-monnaie n'avait plus le taux d'avant guerre. Si les porteurs conservent le droit de réclamer le paiement des coupons dans la monnaie de leur choix, à la suite des cours des changes et des conditions économiques du pays, les sommes qui seraient exigibles de la Turquie excéderont sa capacité de paiement.

Les délégations alliées avaient voulu ajouter une note explicite à la fin du tableau annexe relatif à la dette à répartir. Cette note était ainsi conçue (1) : les chiffres des colonnes 5, 6 et 7 sont exprimés en livres turques or (2).

« La Turquie possède aujourd'hui une circulation de papier au lieu de sa circulation d'or d'avant guerre. Au présent taux de change, la livre turque papier est loin de représenter les taux d'avant guerre de la livre turque or relativement à la monnaie dans laquelle les emprunts ont été émis et dans laquelle l'intérêt et l'amortissement doivent être payés en Europe, conformément aux termes des contrats d'emprunt.

« La définition de livre turque or, en ce qui concerne ces colonnes, ne signifie pas que les provisions pour les coupons et les fonds d'amortissement doivent être faites en or, mais que les chiffres en livre turque doivent être calculés à un tel taux de change qu'il soit possible aux porteurs de se faire payer dans la monnaie à laquelle ils ont droit... »

En effet, ce n'était qu'une constatation de fait déjà existant. En apparence, ce n'était nullement une nouvelle obligation. La Turquie voulait éviter tous les malen-

(1) *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, Série 1, t. III, p. 42.

(2) (5) Capital nominal. (6) Capital existant en 1914. (7) Annuités exigées.

tendus. Elle ne voulait pas que les porteurs s'attachent à la lettre du traité et refusent de prendre en considération les nouvelles conditions de vie économique et financière de la Turquie. Ce n'est pas un article de traité mais une promesse d'entente avec les créanciers au cours du Congrès de Berlin qui fut l'objet d'interventions différentes. La Turquie avait bien le droit de se méfier de pratiques analogues. Les porteurs se déclaraient prêts à étudier la situation financière de la Turquie afin d'alléger ses charges financières. Après la grande guerre, tous les pays, soit par la voie de la législation, soit par la jurisprudence, avaient reconnu la nécessité d'apporter des modifications aux dispositions des contrats particuliers relatives à la monnaie pour alléger les charges des débiteurs résultant des différences des prix or d'avant guerre et ceux d'après guerre. Il était légitime qu'un État qui est obligé de reconstruire et de refaire un pays jusque-là mis à la merci des exploiters étrangers ne soit pas dépouillé de tous ses moyens ; ce qui était d'ailleurs dans l'intérêt de ses propres créanciers. Sous cette réserve, il nous paraît qu'une stipulation de monnaie de paiement devait être insérée au traité,

Les puissances n'avaient aucune compétence pour diminuer les droits des porteurs. Leurs droits découlant des contrats d'emprunt grèvent tous les territoires de l'État et passent avec lui aux États annexants. Les États n'ont qu'à constater dans le traité la répartition pour sanctionner les charges des intéressés et non pas à créer ou modifier les obligations existantes.

CHAPITRE XI

Procédure de la répartition

Nous avons tâché d'exposer les principes et le mode des répartitions préconisés par le Traité de Lausanne. Le traité ne pouvait déterminer et calculer la part de chaque État. La répartition doit être faite par un organisme. Il fallait désigner cet organisme et établir la procédure de la répartition qu'il devait suivre. Le choix de la Conférence est fait pour le Conseil de la Dette publique ottomane. Aux termes de l'article 47, le montant des annuités afférentes aux emprunts visés dans la partie A du tableau et aux avances (article 52) incombant à chacun des États, sera déterminé par le Conseil de la Dette publique ottomane dans le délai de trois mois à dater de la mise en vigueur du traité sur les bases établies par le traité. Ce montant sera notifié aux États qui auront d'ailleurs le droit d'envoyer des délégués à Constantinople pour suivre les travaux du Conseil de la Dette publique ottomane. Le Conseil remplira les fonctions de la Commission qui était prévue par l'article 34 du traité de paix du 27 novembre 1915 avec la Bulgarie. Cette Commission était chargée de déterminer la contribution des États bénéficiaires du démembrement de l'Empire ottoman à la Dette ottomane. Le Conseil était mieux placé qu'un autre pour accomplir cette tâche. Tous différends pouvant surgir relativement aux conclusions du Conseil seront soumis à un arbitre. Cet arbitre sera désigné par le Conseil de la

Société des Nations un mois au plus tard après la notification. Le dernier alinéa précise le caractère définitif et sans appel des décisions de l'arbitre. « Les décisions de l'arbitre seront souveraines. D'autre part, pour empêcher que cet article ne soit pas un prétexte pour retarder l'application du traité, il ajoute : « Le renvoi audit arbitre ne suspendra pas le paiement des annuités ».

On sait bien que malgré le partage du capital nominal, le Conseil de la Dette demeurera comme une organisation compétente pour gérer l'ancienne Dette ottomane. Il ressort des discussions de la Conférence qu'il était maintenu dans ses attributions compatibles avec les stipulations de ce traité. C'est pourquoi le traité, dans son article 48, relatif aux garanties à fournir par les États autres que la Turquie, lui confie la mission de recevoir les gages.

Dans le délai de trois mois à compter du jour où la notification leur aura été faite aux termes de l'article 47 de la part qui lui incombe respectivement dans les charges annuelles, les États autres que la Turquie devront donner au Conseil des gages suffisants pour garantir le paiement de leur part. Dans le cas où des gages n'auraient pas été constitués dans le délai sus-indiqué, ou en cas de divergence sur la convenance des gages constitués, il pourra être fait appel au Conseil de la Société des Nations par tous les gouvernements signataires du présent traité. Mais le traité fait une réserve. Il a voulu donner au Conseil de la Société des Nations la possibilité de confier ce rôle à un autre organisme international. D'après le dernier alinéa de l'article 48, le Conseil de la Société des Nations pourra confier aux organisations financières internationales existant dans les pays autres que la Turquie entre lesquels la dette est répartie, la perception des re-

venus donnés en gage. Les décisions du Conseil de la Société des Nations seront souveraines. Il nous semble que cet alinéa a été ajouté en prenant en considération les commissions financières internationales qui existaient dans les différents pays, par exemple comme celle de Grèce.

Pour la répartition du capital de la dette figurant au tableau A, le traité a prévu une autre Commission qui sera composée : « d'un représentant du gouvernement turc, d'un représentant de la Dette publique ottomane, d'un représentant de la Dette autrè que la Dette unifiée et les lots turcs, ainsi què du représentant que chacun des États intéressés aura la faculté de désigner ». Cette Commission se réunira à Paris « dans le délai d'un mois à compter du jour où il aura été procédé à la détermination définitive... du montant des annuités incombant à chacun des États intéressés... » « Toutes questions sur lesquelles la Commission ne pourrait arriver à un accord seront déferées à l'arbitre prévu par l'article 47, alinéa 4 ». La composition de cette Commission était satisfaisante pour toutes les parties puisqu'elles y étaient représentées toutes également.

Le Traité de Lausanne, après avoir adopté comme base de répartition la force contributive du pays, devait donner une clef pour la déterminer. Le système de proportionnalité au revenu nécessitait des précisions complémentaires quant à son application. Pour le revenu moyen de l'Empire, le budget était le mieux approprié. Mais si, pour une raison quelconque, un revenu ne pouvant pas être considéré comme un revenu ordinaire de l'État figuré dans le budget, comme le revenu venant de la vente des bijoux d'Abdul Hamid trouvés au Palais d'Yildiz, est-ce

qu'il rentrera dans ce moyen ? Alors qu'entend-on par revenu ? Le traité est muet sur ce sujet. Ce n'est pas une tâche facile de trouver les revenus moyens d'un territoire. Le traité pouvait choisir un revenu déterminé, par exemple un impôt caractéristique, comme étant la base de force contributive d'un territoire ; c'est pourquoi la décision du Conseil de la Dette avait donné sur ce sujet des contestations multiples devant l'arbitre.

D'après l'article 51, les revenus moyens seront déterminés par rapport au revenu moyen total de l'Empire pendant les années financières 1910-1911, 1911-1912. Pour cela, il y avait deux raisons : la première était que depuis cette date, l'Empire ottoman a traversé plusieurs périodes anormales à cause de différentes guerres. Pour trouver une juste proportion, il fallait choisir des années normales. Mais cette raison ne suffit pas à elle seule pour le choix de ces années. « L'idéal évidemment eût été de répartir la dette suivant des richesses respectives des provinces en 1923, suivant l'état des impôts à cette date. Mais l'état des finances de la Turquie était par trop anarchique à cette époque pour qu'on pût l'adopter comme base de répartition » (1). En 1923, plusieurs territoires qui devaient supporter l'ancienne Dette ottomane faisaient depuis des années partie des autres États. Des changements économiques dus à leur nouveau statut pouvaient bien modifier le rendement des revenus de ces territoires. Ce qu'on voulait charger en eux, c'était les ressources fiscales qu'ils possédaient quand ils faisaient partie de l'ancien État. Ils sont grevés de la dette dans la limite de leur contribution aux charges de l'État. En choisissant

(1) H. Alphand, *op. cit.*, p. 59.

l'année 1923, on aurait déchargé les territoires qui sont restés tels qu'ils étaient au détriment de ceux qui ont fait un effort pour l'assainissement de leur situation économique et financière, et ont amélioré les rendements de leurs richesses. Il nous semble que le traité a eu raison de choisir ces dates.

D'après l'article 51, « dans le calcul des revenus prévu par le présent alinéa, il ne sera pas tenu compte des recettes de douane ». Le produit de surtaxe douanière établi en 1907 ne sera pas pris en considération dans la détermination des revenus des territoires annexés à la suite des guerres balkaniques.

CHAPITRE XII

Règlement et date de prise en charge des annuités et arriérés

Pour compléter les règles de la mise en application du traité, il restait à résoudre deux autres questions principales. La première était la suivante : à partir de quelle date les nouveaux États seront tenus d'assurer le service des annuités ? La seconde consistait à savoir qui et dans quelle mesure sera tenu à payer les annuités échues et non payées ?

Le Traité de Lausanne, dans son article 53, fixe trois dates pour les différents territoires détachés de l'Empire. Pour les États balkaniques en faveur desquels un territoire a été détaché, ils seront tenus à payer les annuités des emprunts de la Dette publique ottomane, telles qu'elles sont définies dans la partie A du tableau annexe à partir de la mise en vigueur des traités qui ont consacré le transfert de ces territoires auxdits États. Le traité n'a pas fixé une date valant pour tous les États annexants, mais il stipule que les dates de la mise en vigueur des traités sanctionneraient le transfert de territoires. En ce qui concerne les îles définitivement annexées par la Grèce (article 12), l'annuité sera exigible à partir du 1/14 novembre 1913, et en ce qui concerne les îles annexées par l'Italie (article 15), l'annuité sera exigible à partir du 17 octobre 1912.

Quant aux États nouvellement créés à la suite de la grande guerre, ainsi que la Grèce à laquelle la Thrace a été attribuée, devront prendre à leur charge des annuités

de la Dette ottomane à partir du 1^{er} mai 1920. Donc, à partir de ces dates fixées par le traité, la Turquie n'est plus responsable des parts contributives des autres États.

En fixant ces dates, le Traité de Lausanne n'a pas suivi toujours la même méthode. Il a choisi tantôt la date de la mise en vigueur du traité qui a sanctionné la cession des territoires et tantôt la date d'occupation ou une date intermédiaire. Au lieu d'opter une règle rigide, il a été guidé plutôt par des considérations de fait.

Il est en général confirmé par les auteurs que la responsabilité des États annexants s'engage à partir de la mise en vigueur des traités.

Fauchille écrivait à ce sujet (1) : « L'occupation, par l'un des belligérants, de parties des territoires de l'autre belligérant est un pur fait. C'est un état de choses essentiellement provisoire qui ne substitue pas légalement l'autorité du belligérant envahisseur à celle du belligérant envahi, mais donne seulement au premier le pouvoir et les moyens d'accomplir sur le territoire des actes utiles aux fins de guerre. »

« Les prescriptions de traités ne peuvent entrer en vigueur, sauf indication contraire, qu'avec les traités eux-mêmes » (2).

M. Borel a écrit dans sa sentence : « Le transfert de souveraineté ne peut être considéré comme effectué juridiquement que par l'entrée en vigueur du traité qui le stipule et à dater du jour de cette mise en vigueur ».

Tous ces auteurs considèrent le fondement de la répartition de la dette d'un État amoindri comme une simple

(1) *Op. cit.*, t. II, n° 1157, 8^e éd.

(2) Décoüdu, *op. cit.*, p. 87.

équité qui prend son caractère juridique du traité qui le stipule. Pour nous, la dette d'un État charge tout son patrimoine. L'État assure le service de ses dettes avec tous ses revenus. L'annexion des territoires dont les ressources fiscales sont grevées des obligations ne les déchargent de cette dette. Donc le fait générateur de répartition réside dans le fait de la perte des ressources grevées de la dette. Un État qui s'empare de ces revenus doit assumer, contre partie, le service de ces charges dès le moment où il possède effectivement les revenus. Quand il n'y a qu'un court laps de temps entre la date de l'occupation et celle du traité, il est probable que l'État occupant n'était pas encore en mesure d'établir sa complète possession sur ce territoire pour percevoir les impôts ; donc, dans ce cas-là, on tiendra compte de la date de la mise en vigueur du traité. Mais, s'il s'est écoulé une période assez longue permettant à l'État annexant d'organiser les services publics et de les administrer, la date d'occupation peut être alors prise comme point de départ.

Le Traité de Londres, 19 avril 1839, conclu entre les puissances, la Belgique et les Pays-Bas et la Convention de la France et de l'Italie (dettes pontificales), 7 décembre 1868, ont adopté une solution dans ce sens.

Dans ces conditions, il nous paraît juste que l'on ne fixe pas une date commune pour tous les cas et que l'on tienne compte des conditions d'occupation. Et surtout quand on invoque l'équité, il est encore plus nécessaire que dans le cas où on adopte une base juridique, d'apprécier chaque fait différent suivant les circonstances.

Cette solution adoptée par le Traité de Lausanne est conforme aux intérêts de toutes les parties. L'État successeur, même s'il continue la personnalité de l'ancien

État, avait perdu, du fait de l'occupation, ses revenus avec lesquels il payait ses créanciers. Donc, il doit être déchargé d'une partie de ses obligations. Pour les États successeurs ou annexants la solution est également équitable.

Après les guerres balkaniques, la ratification des traités de paix était tout de suite intervenue ; le temps qui s'est écoulé entre l'occupation et les ratifications ne permettait pas aux États annexants d'organiser le service public sur les territoires occupés. On pouvait bien confondre les deux dates, et la mise en application des traités est acceptée comme point de départ des responsabilités des États de leurs parts. Tandis qu'entre les séparations des territoires à la suite de la grande guerre et le Traité de Lausanne, un temps relativement long s'était écoulé pendant lequel les revenus des territoires détachés ou annexés pouvaient être exploités judicieusement par des États annexants. Leur possession était effectivement établie. Le traité ne faisait que sanctionner leur acquisition. La participation devait commencer à une date intermédiaire considérée comme date à partir de laquelle ils ont pu profiter des revenus.

Elle est conforme aussi aux intérêts des créanciers. Les créanciers devaient être payés par les revenus concédés. Ces gages sont passés aux nouveaux États. Si l'on prenait la ratification du Traité de paix de Lausanne, ils auraient trouvé devant eux un débiteur insolvable. Ils étaient déjà à cette date dépossédés de leurs gages qui assuraient le service de leurs créances.

Analysons maintenant les stipulations du traité dans les articles 12 et 15.

Sur les deux îles citées, la Grèce et l'Italie avaient la

souveraineté depuis leur annexion. Chacune d'elles administrait les revenus de ces îles. La Grèce l'a reconnu et accepta tout de suite la date de l'annexion : 1/14 novembre 1913. Mais l'Italie objectait que c'est en vertu du Traité de Lausanne que l'île visée par l'article 15 était séparée de l'Empire ottoman et qu'il n'y avait aucune raison pour faire à l'Italie un traitement différent (1) de ceux qui se sont détachés de l'Empire ottoman à la suite de la guerre générale. Cette question fut examinée par les experts financiers et l'Italie a accepté la date du 17 octobre 1912. Ces îles, en effet, se trouvaient depuis une dizaine d'années sous l'occupation des puissances auxquelles elles avaient été attribuées par le Traité de Lausanne. Les États occupants avaient intégralement profité de leurs revenus. Les annuités devaient être exigibles non pas à partir du présent traité, mais à partir d'une date se rapprochant de leur occupation.

Pour fixer la date à partir de laquelle le service des annuités sera mis à la charge des États créés sur le territoire de l'Empire ottoman, le traité s'est inspiré des considérations de fait que nous avons étudiées. En effet, ces nouveaux États étaient reconnus juridiquement par le Traité de Lausanne, mais les séparations s'étaient effectuées au cours de la guerre générale (2). Entre l'armistice

(1) Déclaration de M. Nogera, *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, Série 1, t. V, p. 182.

(2) D'après le compte rendu de l'Administration de la Dette ottomane de l'année 1921-1922, les dates à partir desquelles les revenus des différentes régions affectées au service de la Dette ottomane qui lui sont déjà soustraits sont les suivantes :

Juin 1917 : pour la région de Bagdad.

Janvier 1919 : Mossoul.

Février 1917 : Arabie.

On voit qu'un écart énorme existe entre la date de l'arrêt de ce service et la date du traité.

qui mettait fin à cette guerre et le Traité de Lausanne, un temps assez long s'était écoulé.

La délégation turque dans son projet avait proposé « que les annuités dues par les États qui ont acquis des territoires détachés de la Turquie, en vertu du présent traité, aurent leur point de départ à la date du 30 octobre 1918 ». Hasan Bey invoquait les raisons suivantes à l'appui de cette thèse (1) : « Les quotes-parts des États balkaniques seront déterminées en tenant compte de la date de la conclusion des traités qui ont mis fin à la guerre entre l'Empire ottoman et les États en faveur desquels des cessions territoriales ont été consenties », la formule est adoptée par le traité. Quant aux quotes-parts des territoires détachés par le futur traité de paix, l'armistice de Moudros, qui marque la séparation de fait de ces territoires et de l'Empire ottoman, doit être pris comme point de départ... Si l'on admettait que les territoires détachés de l'Empire ottoman par suite de la guerre générale doivent, de même que les territoires annexés par les États balkaniques, prendre à leur charge, à partir de la signature du traité, le service des annuités qui leur incombent, il faudrait également admettre que ces territoires doivent prendre leur part de toutes les dettes contractées jusqu'à la conclusion de ces traités », et il ajoutait : « Que la séparation de fait de territoires détachés justifie suffisamment la séparation de droit et de charge entre les territoires et la Turquie... et que le service des quotes-parts qui auront été assignées à ces territoires devient obligatoire pour eux à partir de cette date ».

(1) *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, Série 1, t. III, p. 28-29.

En effet, ces territoires ont été annexés par ces pays qui avaient le désir exprès de s'y installer définitivement. Ils y avaient établi leur autorité. La cession effective de la souveraineté de la Turquie sur les territoires était même consacrée par un autre traité intervenu en 1920. Quoiqu'il ne soit pas ratifié, les États annexants ou détachés les considéraient comme acquis. Leur occupation n'avait aucunement le caractère temporaire ou provisoire dans un but militaire.

Le Traité de Sèvres du 10 août 1920 stipulait que les annuités des territoires détachés de l'Empire ottoman seront exigibles à dater du 1^{er} mars 1920 (1).

Les délégations alliées n'ont pas admis entièrement le point de vue turc et elles ont proposé comme solution transitoire la date du Traité de Sèvres ; 1^{er} mars 1920.

M. Bompard s'exprimait ainsi : « Voulant tenir compte du fait qu'un long laps de temps s'est écoulé depuis la signature de l'armistice de Moudros, la sous-Commission a ainsi dérogé à la règle commune d'après laquelle le service des annuités ne passe à la charge des États contre lesquels la dette d'un État est répartie qu'à partir de la mise en vigueur du traité de paix ». La délégation turque ayant consenti à l'accepter, le traité a consacré cette date.

La Thrace a été acquise par la Bulgarie à la suite des guerres balkaniques et ensuite par le Traité de Neuilly, elle l'a cédée aux grandes puissances qui à leur tour l'ont cédée à la Grèce en vertu du Traité de Lausanne. L'article 53 stipule que les annuités dues par la Grèce, de ce

(1) L'article 245 du Traité de Sèvres stipule : « Les annuités, calculées de la manière prévue ci-dessus, seront dues à dater de la mise en vigueur des traités par lesquels les territoires ont été détachés de la Turquie et en ce qui concerne les territoires détachés en vertu du présent traité à dater du 1^{er} mars 1920 ».

fait, seront exigibles à partir du 1^{er} mars 1920. La Bulgarie devait supporter une partie de la dette incombant au territoire en question jusqu'au moment où elle l'eut perdu. Quelle était la date à partir de laquelle elle n'est plus tenue à cette obligation ? Le traité ne l'a pas réglée. Le Conseil de la Dette publique ottomane, en déterminant les parts différentes des États, a considéré que c'est jusqu'à la mise en vigueur de l'application du traité de Neuilly que les annuités restaient à la charge de la Bulgarie.

L'article 52 consacre les mêmes dispositions pour la partie B du tableau annexe, c'est-à-dire pour les avances.

La deuxième question était celle de la prise en charge des annuités échouées ou restées en souffrance. En effet, à cause des circonstances extraordinaires, la grande partie des annuités était restée non payée. Seulement dans quelques pays, les revenus affectés (1) au service de la dette continuaient à être versés au Conseil de la Dette. Il s'agissait de savoir qui est tenu de payer aux créanciers ces annuités venues à échéance avant le démembrement de l'Empire et restées en souffrance.

L'article 55 a réglé cette question de la façon suivante : « Les États visés à l'article 46, y compris la Turquie, verseront au Conseil de la Dette publique ottomane le montant des annuités afférentes à la part de la Dette publique ottomane telle qu'elle est définie à la partie A du tableau annexé à la présente section et qui leur incombent et

(1) En Syrie et dans les territoires attribués à la Grèce les revenus affectés avaient continué à être perçus directement par le service du Conseil de la Dette.

devenues exigibles à partir des dates fixées à l'article 53, sont restées en souffrance. Ce paiement sera effectué sans intérêt au moyen de vingt annuités égales à compter de la mise en vigueur du présent traité ».

Les délégations alliées, tout en acceptant dès le début la répartition des annuités échues entre les États qui acquerront des territoires ottomans et la Turquie, voulaient envisager une procédure différente pour la Turquie et pour les États successeurs. D'après leur thèse, la situation de ces deux catégories de débiteurs n'est pas identique.

Le général Pellé estimait que (1) « tant que la répartition de la Dette ottomane n'était pas faite entre les États successeurs et ces États, ces États ne pouvaient pas verser les annuités dont ils ignoraient le montant. Le gouvernement ottoman au contraire, par des contrats réguliers toujours en vigueur, avait affecté certains revenus au règlement des annuités de la dette : en saisissant les revenus sous prétexte de nécessité de guerre ou pour d'autres motifs, il a failli à ses engagements ».

Mais pour les créanciers, c'était des droits acquis. En droit, soit les États successeurs, soit la Turquie devaient acquitter l'amortissement et les intérêts de ces coupons immédiatement.

Ce qu'avait déterminé le traité pour échelonner le paiement sur vingt années, ce sont les considérations d'ordre pratique et les situations réelles des États. Ces derniers se trouvaient dans l'impossibilité de s'acquitter de leurs obligations par un seul versement immédiat. La situation

(1) *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, t. V, p. 190 et suiv.

de la Turquie n'était pas plus brillante que celle des autres États. La Turquie était en guerre depuis huit ans et elles lui avaient imposé de lourds sacrifices.

Hasan Bey déclarait très justement : « Lorsqu'il s'agit de fixer des modalités de règlement de la dette d'un État, c'est la situation réelle de cet État qu'il faut prendre en considération. Ce principe s'applique d'autant mieux à la Turquie que la plus grande partie de la dette reste à sa charge... et sa situation n'est pas meilleure que celle des autres. »

La sous-Commission a envoyé la question à l'étude des experts financiers. Les experts ont reconnu la justesse des réclamations de la Turquie et que cette dernière fut traitée à cet égard sur un pied d'entière égalité avec les États successeurs. Le traité a sanctionné cette décision. Les porteurs dans l'accord du 13 juin 1928 avec la Turquie ont consenti à un délai plus long. L'article IV, § 2 du contrat stipule : « Les arriérés seront échangés contre des titres non productifs d'intérêt remboursables en trente fractions annuelles. »

Cet article nous démontre encore une fois, en assimilant la Turquie aux autres États successeurs, combien la conception de continuité de personnalité de l'ancien État en cette matière, est éphémère et sans intérêt. Pourtant cet article n'est pas seul dans son genre, il s'ajoute aux autres déjà cités plus haut.

M. H. Alphand objecte à ce sujet que le traité a fait une omission en ne prenant pas en considération la situation des États qui ont effectué des versements. « Il eût donc été juste que l'on tînt compte aux États sous mandat français de l'intérêt des versements par eux faits, puisque autrement ils ne bénéficieraient pas aussi complètement

que les autres du délai de paiement accordé par l'article 55 ». C'est ce qui a été fait par la suite. Cette question touchait au montant de la part incombant à ces États dans les annuités arriérées. Le Conseil a tenu compte de ces intérêts dans les déterminations de leurs quotes-parts.

CHAPITRE XIII

L'application du Traité

I. — LA RÉPARTITION DES ANNUITÉS PAR LE CONSEIL DE L'ADMINISTRATION DE LA DETTE PUBLIQUE OTTOMANE

Nous avons étudié jusqu'à maintenant les prescriptions du traité ; le Traité de Lausanne n'a fait que stipuler les principes fondamentaux de répartition et de procédure à suivre pour les déterminations des parts. Il a confié aux organismes spéciaux le soin de leur réalisation. Nous nous sommes assigné dans cette partie de faire simplement l'historique des œuvres des traités. Nous avons jugé nécessaire de donner au moins dans les grandes lignes les œuvres de ces organismes.

D'après l'article 47, le Conseil de la Dette publique ottomane a été chargé, dans le délai de trois mois, de procéder à la détermination du montant des annuités afférentes aux emprunts et à la fixation des quotes-parts de chaque État. Le Traité de Lausanne étant entré en vigueur le 6 août 1924, le conseil a rempli cette tâche bien lourde, se conformant aux articles 50 et 51. Ensuite, il a notifié, suivant la stipulation de l'article 47, alinéa 1^{er}, aux États, le montant des annuités incombant à chacun d'eux. Le travail du Conseil de la Dette publique a été publié par lui. Il a été intitulé : « Documents et Tableaux relatifs à la répartition des charges annuelles de la Dette

publique ottomane, conformément au Traité de Lausanne du 24 juillet 1923 ».

A la suite de la notification, la Turquie, la Grèce, la Bulgarie, la Grande-Bretagne et la France ont adressé des requêtes au Conseil de la Société des Nations. En vertu toujours de l'article 47, le Conseil de la Société des Nations a choisi comme arbitre M. Eugène Borel, professeur de Droit International à l'Université de Genève, alors Président du Tribunal arbitral mixte Anglo-Allemand à Londres.

L'arbitre a prononcé sa sentence sur les points contestés le 12 avril 1925. Le Conseil de la Dette publique ottomane a de nouveau opéré la répartition en y apportant des modifications nécessitées à la suite de la sentence arbitrale.

La répartition ainsi définitivement faite fut publiée sous le titre : « Répartition des charges annuelles de la Dette publique ottomane. Tableau concernant les parts dans lesdites charges de chacun des États débiteurs et modifiées suivant les décisions de M. l'arbitre Borel, désigné par le Conseil de la Société des Nations, conformément à l'article 47 du Traité de Lausanne du 24 juillet 1923 ».

Nous étudierons cette répartition des annuités suivant le plan ci-dessous adopté dans la sentence arbitrale, en donnant, comme le fait aussi M. Alphand, un résumé des débats qui se sont déroulés devant l'arbitre au sujet de la « Monnaie de paiement ».

1^o Dette à considérer.

2^o Date à considérer.

3^o Revenus à considérer.

4^o Répartition des revenus.

5^o Questions diverses.

A) « MONNAIE DE PAIEMENT ».

Dans sa notification adressée aux États intéressés, le 6 novembre 1924, le Conseil de la Dette publique ottomane avait inséré les monnaies avec lesquelles le paiement des parts contributives devait être effectué. Ce passage relatif à la monnaie, sous chiffre D, était rédigé de la façon suivante :

« Les montants énoncés au paragraphe 1^{er} ci-dessus, bien qu'exprimés en livres turques, doivent être payés dans la monnaie stipulée aux contrats des emprunts, des Bons du Trésor et avances et pour les autres dans les plus appréciées desdites monnaies » (1).

Ensuite, sous réserve des modifications ultérieures dans leurs cours respectifs, il énumérait les monnaies. Le gouvernement turc, dans sa notification à la Société des Nations et dans son premier mémoire présenté à l'arbitre, contestait le droit de décision du Conseil sur ce sujet. A son avis, le Conseil, d'après les articles 47, 50, 51, n'a pas de mandat pour se prononcer sur la monnaie de paiement. Le traité s'est abstenu de trancher lui-même cette question, laquelle est demeurée ouverte pour être réglée entre les porteurs et les États débiteurs.

« En conséquence, aux yeux du gouvernement turc, le Conseil de la Dette publique ottomane, en prétendant déterminer la monnaie de paiement, a commis un excès de pouvoir, et la notification faite par lui de ce chef demeure sans valeur juridique à l'égard des États auxquels elle s'adressait » (2).

D'autre part, la compétence de l'arbitre était limitée

(1) Voir *Sentence arbitrale*, M. Borel, p. 33 et suiv.

(2) *Sentence arbitrale*, par M. Borel, p. 34.

par les stipulations du traité. Les autres États s'étaient prononcés au cours de la procédure dans le même sens que la Turquie. Donc, la compétence de l'arbitre n'avait été affirmée par aucune partie en cause. L'arbitre, considérant que les missions du Conseil de la Dette publique ottomane et la compétence de l'arbitre ne vont pas au-delà de la répartition des annuités, déclare : « Les actes de la Conférence de Lausanne démontrent qu'en pleine connaissance de cause, les négociateurs du traité ont exclu l'idée de déterminer dans ce dernier la monnaie... », et il conclut : « Dès lors, il faut reconnaître que dans sa lettre aux États intéressés, du 6 novembre 1924, le Conseil de la Dette n'a pas pu dire droit à l'égard de la monnaie de paiement, et que faute de compétence sur ce point, sous l'empire de l'article 47, l'arbitre ne peut non plus que donner acte aux parties qu'il appartient des réserves formulées par elles ».

A notre avis, l'arbitre n'a fait que se conformer aux désirs des contractants. Malgré les difficultés pour fixer les charges réelles des parties et les garanties de ces parts, sans une monnaie déterminée, cette question nécessitait une entente préalable entre le gouvernement turc et les délégués des porteurs. Cette entente n'avait pas encore été réalisée. Tout en constatant la lacune du traité et la valeur juridique des arguments des porteurs en pur droit, les considérations des faits ne sont nullement contraires à l'interprétation de l'arbitre. Nous avons déjà étudié les discussions qui avaient eu lieu au cours de la Conférence de Lausanne. La Turquie ne voulait qu'un allègement de ses charges en invoquant l'état de ses finances. Les raisons avaient été reconnues non seulement par les représentants des États, mais aussi par les porteurs dans une

déclaration. Au bout de trois mois, les conditions n'avaient nullement changé pour déterminer le gouvernement turc à accepter la décision du Conseil.

B) « RÉPARTITION DES ANNUITÉS ».

I. — *Dettes à considérer.*

Les emprunts rentrant dans la dette à répartir figuraient dans le tableau annexe de la section I, partie II, du traité. Le Conseil n'avait qu'à l'adopter simplement. Seule, la Bulgarie a formulé des griefs à l'égard du plan de répartition adopté par le Conseil.

1. La Bulgarie ne faisant pas partie du Traité de Lausanne, n'est pas liée par ces stipulations. Elle est tenue par l'engagement pris par elle dans l'article 134 du Traité de Neuilly. Aux termes de cet article, elle ne doit supporter qu'une partie de la Dette ottomane « extérieure » d'avant guerre, et la Bulgarie doit être déchargée de toutes charges afférentes aux Bons du Trésor de 1911 et aux avances de la Caisse des Orphelins qui ne rentrent pas dans la notion de la Dette extérieure (1).

L'arbitre a rejeté cette demande. En effet, la Bulgarie était bien « un État en faveur duquel des territoires avaient été détachés de l'Empire à la suite des guerres balkaniques de 1912-1913 ». D'autre part, l'article 60 du Traité de Neuilly stipulait que : « la Bulgarie s'engage à reconnaître la pleine valeur des traités de paix et conventions additionnelles qui sont ou seront conclus par les puissances alliées et associées avec les puissances ayant combattu

(1) *Sentence arbitrale*, par M. Borel, p. 35.

aux côtés de la Bulgarie ». Donc, la Bulgarie devait prendre à sa charge une partie de la Dette ottomane.

2. La deuxième et la troisième réclamations de la Bulgarie concernaient le système même de la répartition. A son avis : « Dans l'esprit de ce traité, la répartition présentée par les articles 46 et suivants doit être faite de telle sorte que les emprunts composant la Dette publique ottomane soient mis à la charge des territoires entièrement ottomans au profit desquels lesdits emprunts avaient été contractés.

Son territoire, n'ayant pas profité des emprunts contractés en vue des constructions des voies ferrées sur les territoires qui restaient sous la souveraineté des autres États, elle n'était pas tenue d'y participer.

Ce raisonnement était diamétralement opposé à l'esprit et à la lettre du traité. C'était le critérium de répartition proposé par l'Albanie. Nous avons vu qu'au cours de la Conférence de Lausanne, ce système de répartition avait été le sujet d'une discussion très animée et ne fut pas accepté. L'arbitre s'inspirant de ces discussions n'a pas pris en considération cette prétention.

II. — *Dates à considérer.*

Il y eut plusieurs contestations sur la date à considérer. Nous ne parlerons que de deux.

1^o *Territoire de Thrace.*

Le Conseil de la Dette a fixé la date du 9 août 1920, date de l'entrée en vigueur du traité de Neuilly, à partir de laquelle la Bulgarie était libérée des charges de la Dette publique ottomane lui incombant du fait du terri-

toire de Thrace (1). La Bulgarie considérait que la date à laquelle elle avait perdu ce territoire était entre octobre et décembre 1919. A partir de ce moment, les territoires n'ont pas seulement été occupés militairement, mais l'autorité bulgare était remplacée par une administration nouvelle. Il y eut une exécution anticipée d'un transfert de territoire par le Traité de Neuilly. L'arbitre n'a pas donné suite à cette objection... Le transfert de souveraineté ne peut être considéré comme effectué juridiquement que par l'entrée en vigueur du traité qui le stipule. Ni le Traité de Lausanne, ni le Traité de Neuilly n'avaient fixé une date spéciale pour la Thrace.

Le critérium que nous avons donné était le moment à partir duquel le fonctionnement des organismes de l'État annexant est complet pour percevoir les impôts et pour bénéficier des revenus des gages. L'arbitre n'a pas pris en considération cet argument, se basant simplement sur le principe du transfert de souveraineté.

La Grèce avait également présenté une requête dans laquelle elle observait « que par le Traité de Neuilly, le territoire en cause avait été cédé non à l'État hellénique, mais aux puissances alliées et associées, lesquelles ne l'ont rétrocédé à la Grèce qu'en vertu d'un protocole entré en vigueur le même jour que le Traité de Lausanne ». La Grèce prétendait qu'elle était tenue de la charge incombant à ce territoire à partir de la mise en vigueur du Traité de Lausanne. L'arbitre, ne suivant plus le même raisonnement, d'ailleurs à raison, a estimé « que le Conseil de la Dette a eu raison de prendre le 19 août 1920 comme date à laquelle prenaient fin les obligations de la Bulgarie,

(1) *Sentence arbitrale*, par M. Borel, p. 40.

parce qu'il est hors de doute que la responsabilité de la Bulgarie a pris fin le 9 août 1920. Pour la période entre cette date et le 6 août 1924, on ne peut le mettre à la charge que de la Grèce, aux mains de laquelle le territoire avait passé... » En effet, le 10 août 1920, le Traité de Sèvres l'a attribué à la Grèce. Mais à la suite des événements, la ratification de ce traité n'a pas pu être faite. Depuis la Grèce avait bien organisé toute son autorité sur ce territoire, il était juste qu'elle se charge des obligations.

2° *Bons du Trésor 1911-1912-1913*

Aux termes de l'article 54, « les Bons du Trésor 1911-1912-1913 seront dans le délai de 10 ans, à compter des dates de remboursement fixées par les contrats, remboursés avec les intérêts stipulés ». Les États sous mandat de la France estimaient qu'à tort, le Conseil les avait appelés à participer aux annuités afférentes à ces bons du Trésor. Ils se basaient sur le fait qu'en vertu des contrats régissant les bons, toutes les annuités dues par l'Empire ottoman devaient être payées aux dates 1916-1917-1918 auxquelles s'achevait l'amortissement des trois emprunts. Ces dates sont antérieures au 1^{er} mars 1920, date à partir de laquelle leurs responsabilités courent. En conséquence, ils demandent à l'arbitre de décider que les États nouvellement créés ne soient pas tenus de participer au paiement des annuités des Bons du Trésor 1911-1912-1913.

Le traité n'avait fait aucune distinction entre les Bons du Trésor et les autres emprunts qu'énumère le tableau A. L'arbitre écrivait justement que les Bons 1911 relevaient de l'article 50, chiffre 1, tandis que les Bons 1912-1913

devaient être répartis en vertu de l'article 50, chiffre 2, et il a rejeté la demande des États sous mandat français.

Conclusion présentée par la Turquie.

L'article 54 dispose que les Bons du Trésor seront payés « dans le délai de dix ans à compter des dates de remboursement fixées par les contrats, remboursés avec les intérêts stipulés ». Le Conseil, se basant sur les derniers mots de cet article, a compté des intérêts moratoires ainsi que des commissions. La Turquie s'est opposée à cette interprétation à l'appui de laquelle elle déclara que dans le projet primitif de l'article 54 se trouvaient les mots « remboursés avec intérêt » qui avaient été ensuite remplacés par les mots « remboursés avec les intérêts stipulés » (1). Ce qui indiquait que les négociateurs du traité ont voulu s'en tenir aux seuls intérêts dus aux porteurs en vertu des contrats respectifs.

L'arbitre, après avoir étudié le texte français et le texte anglais, constate : « Il est incontestable que les intérêts moratoires ne peuvent être mis à la charge d'un débiteur qu'en vertu d'une prescription autorisant les créanciers à les réclamer. En l'espèce, une stipulation de ce genre ne figure pas dans les contrats. On ne saurait non plus la trouver dans le traité », et il ajoute « que la demande de la Turquie doit être accueillie... »

III. — REVENUS A CONSIDÉRER DANS LA RÉPARTITION.

Le Traité de Lausanne dans son article 51 avait formulé une stipulation uniforme. Son application réclamait

(1) *Sentence arbitrale rendue* par M. Borel, p. 45.

une œuvre d'interprétation juridique portant sur la question de savoir ce que le traité entend par revenus à prendre en considération dans ladite application. Il n'était possible de savoir que par l'interprétation du traité même, ce qui rentre ou ne rentre pas dans ce terme « revenu » employé dans l'article 51. Le Conseil de la Dette a formulé d'abord des principes ci-dessous dont il s'est inspiré pour déterminer le revenu moyen total de l'Empire ottoman pendant les années 1910-1911 et 1911-1912 (1).

a) Par revenu, il faut comprendre la recette réalisée.

b) La recette réalisée est exprimée dans les comptes généraux des finances.

c) Le revenu ainsi constaté doit servir de base à la répartition.

d) De ce revenu ainsi constaté, il n'y a pas à distinguer entre les recettes ordinaires et les recettes extraordinaires, entre les recettes normales et les recettes accidentelles, entre les recettes constantes et les recettes exceptionnelles, comme il n'y a pas à distinguer entre les montants qui la constituent, selon que ces montants étaient ou n'étaient pas à la libre disposition du gouvernement central ottoman pour ces dépenses générales. En effet, le Conseil doit, en principe, s'en tenir aux lois ottomanes du budget des comptes, lesquelles, pas plus que le traité lui-même, ne font ces distinctions ; d'autre part, ce n'est pas le revenu moyen de l'Empire ottoman, conçu de façon absolue, que le traité a adopté comme une des bases des calculs de la répartition, mais le revenu moyen de deux années, le traité ayant arbitré que ce dernier revenu est le revenu moyen à considérer.

(1) *Sentence arbitrale rendue par M. Borel*, p. 54.

e) Les montants inscrits aux comptes généraux doivent être ajustés, lorsqu'il est établi que ces montants ne correspondent pas aux versements réellement effectués.

f) Si, dans les comptes généraux, figurent des montants imputables à des territoires qui, aux termes de l'article 46, n'ont pas à acquitter de parts contributives, ces montants doivent être retranchés.

g) Si les comptes généraux comprennent des montants imputables à des territoires autonomes, ultérieurement détachés de l'Empire ottoman, ils n'ont pas le caractère à revenu public perçu dans ces territoires, ces montants doivent être retranchés du revenu total de l'Empire ottoman comme revenus desdits territoires.

Une appréciation était nécessaire dans la désignation des revenus pour l'application juste de l'article 51. Le Conseil de la Dette, en se conformant à ces principes, a établi le revenu moyen total de l'Empire. Le travail du Conseil a été contesté par les États débiteurs. Nous en donnons les plus importants.

1^o Défalcation contestée.

Le Conseil de la Dette, en conformité à la règle désignée sous la lettre f) dans le calcul du revenu moyen à considérer, avait retranché les postes ci-dessous (1) :

Tribut d'Égypte. Excédent des revenus de Chypre. Revenus du sel en Crète. Revenus du sel à Samos. Revenus du sel au Liban. Revenus du tabac au Liban. Revenus des phares en Crète. Recettes du vilayet de Tripoli et du sandjak de Benghazi.

(1) *Sentence arbitrale rendue par M. Borel, p. 60.*

Le Conseil appliquant ce principe avait le souci d'éviter un double paiement aux territoires qui ont été chargés d'une part de la Dette ottomane en vertu des traités ou actes internationaux autres que le Traité de Lausanne. Les États sous mandat anglais prétendaient que : « l'expression « revenu » qui doit être pris dans son sens naturel embrasse tout ce qui, dans la période indiquée, a été encaissé à titre de recettes par le fisc ottoman ». Si cela a été admis, la Turquie devait supporter des parts qui incombaient aux territoires perdus dans l'intervalle. Le traité avait bien stipulé la proportionnalité au revenu. Ce criterium devait être uniformément appliqué aux États bénéficiaires y compris la Turquie. M. Borel écrivait justement : « Ce qu'entend le traité par revenu moyen total de l'Empire ottoman à considérer, ce n'est pas le total arithmétique obtenu dans la période financière choisie par lui ; c'est bien plutôt le total produit à cette époque par l'ensemble des territoires entrant ou demeurant en ligne de compte hors de chacune des répartitions ».

L'arbitre a ensuite étudié chacun de ces postes séparément. Après les avoir analysés, il a fait une distinction. En effet, l'Égypte, Chypre, la Crète (en ce qui concerne la dette unifiée et les lots turcs), le Vilayet de Tripoli, le Sandjak de Benghazi, par la spécialisation des gages, avaient pris une part de la dette. Il serait injuste de les reprendre en considération dans l'application du principe de proportionnalité au revenu pour la répartition du restant de la dette. Il n'est pas admissible que la même chose soit comptée deux fois. Quant aux revenus du sel à Samos, du sel et du tabac du Liban, l'arbitre les a considérés comme un bénéfice commercial de l'Administration qui

restait en dehors de toute action de la souveraineté fiscale de l'Empire et il a approuvé la décision du Conseil.

La Convention de 1901, qui stipulait la libération du territoire de la Crète, ne concernait que la dette unifiée et les lots turcs ; mais, l'Empire avait bien perçu en 1910-1911 et 1911-1912 les revenus des phares de la Crète. Ces recettes n'étaient pas effectivement versées à la caisse du gouvernement impérial, mais elles ont été, en tant que redevance de la société concessionnaire, portées au crédit de l'Empire. L'arbitre a conclu que ces revenus devaient rentrer dans le calcul des comptes généraux (1).

2^o Défalcation réclamée.

Les États intéressés, en dehors des défalcations faites par le Conseil, ont demandé à l'arbitre d'ordonner des défalcations nouvelles.

Demande de la Bulgarie (2).

Un bureau de douane se trouvait à Mustafa Pacha avant les guerres balkaniques. La Turquie ayant cédé ce caza à la Bulgarie, le bureau de douane a été transféré par le gouvernement ottoman en deça de la nouvelle frontière turque. Se fondant sur ce fait, la Bulgarie a demandé à l'arbitre de décider que les recettes douanières devaient être retranchées du revenu du caza de Mustafa Pacha et que le chiffre de ce revenu devait être réduit en conséquence. L'arbitre a rejeté cette requête de la Bulgarie. L'article 51 stipulait nettement que tous les revenus

(1) *Sentence arbitrale rendue* par M. Borel, p. 69.

(2) *Sentence arbitrale rendue* par M. Borel, p. 71.

des deux années financières 1910-1911 et 1911-1912 devaient rentrer dans le calcul du revenu moyen de l'Empire. L'arbitre ajoutait à juste titre que dans la sous-répartition prescrite par le même chiffre, alinéa 2 de l'article 51, la Bulgarie a bénéficié du fait que les recettes de douane ont été retranchées des revenus respectifs.

Demande des pays sous mandat français.

Dans les comptes généraux de l'Empire ottoman figurait une somme de 5.117.284 piastres turques inscrites sous la rubrique « Sandjak indépendant du Djebel-Liban ». Le Conseil les a adoptées comme moyen des revenus du Mont-Liban.

Le Grand-Liban a objecté que le Mont-Liban était un État autonome depuis 1864 et que les impôts perçus par lui étaient affectés à ses dépenses. L'excédent de ses revenus devait aller à l'Empire, mais l'Empire ottoman de son côté, n'ayant pas rempli ses obligations prévues par le règlement, devait couvrir le déficit de ce Sandjak. Les excédents produits pendant cette époque déterminée ont été employés par l'Administration autonome à compenser le déficit précédent. Il soutenait que seul l'excédent du budget libanais devait être pris en considération, soit 81.595 piastres turques.

L'arbitre, reconnaissant un caractère international au règlement de 1864, a substitué à la somme inscrite par le Conseil, le montant des surplus moyens des impôts du Mont-Liban pendant les années financières 1910-1911 et 1911-1912.

A notre avis, quelque soit la particularité de l'administration financière de ce territoire, il est contraire à l'esprit

du traité d'y prendre ses revenus nets alors que, pour toutes les autres parties du territoire, les revenus bruts rentrent dans les lignes de compte. Ces revenus d'ailleurs paraissaient chaque année dans les comptes généraux de l'Empire. Il n'est pas juste que le Grand-Liban soit moins chargé que les autres États successeurs.

Demande de l'Irak (1).

Le Conseil de la Dette publique avait, sous le titre de droits de douane, pris toutes les recettes brutes. L'Irak observait que le droit de douane des marchandises réexportées ultérieurement a été remboursé sous déduction d'un droit de transit de 1 % *ad valorem*. Des remboursements étaient très considérables. Il a demandé que le revenu provenant des recettes de douane doive être le total des recettes après déduction des « Remboursements et Ristournes ». La Turquie a combattu cette demande en faisant remarquer « que le remboursement accordé ultérieurement ne modifiait pas le caractère juridique du droit perçu, lequel représentait une somme due à l'État, versée dans la caisse du fisc et rentrant à tous égards dans le revenu de l'Empire ottoman que vise l'article 51 ».

L'arbitre a accepté la conclusion de la Turquie. Il n'était pas possible de déterminer les recettes nettes des droits de douanes. Les dépôts en question ainsi effectués n'étaient pas compris dans les revenus portés aux comptes généraux. Les droits étant réellement perçus, versés comme tels dans la caisse du fisc constituaient dès lors un revenu de l'État, sans égard aux dégrèvements qui ont pu être

(1) *Sentence arbitrale rendue par M. Borel, p. 74 et suiv.*

accordés dans la suite. L'arbitre n'a pas donné suite à la demande de l'Irak.

Demande de la Turquie (1).

Le traité n'ayant fait aucune distinction entre les revenus normaux et exceptionnels, l'arbitre a rejeté également la requête de la Turquie qui demandait la défalcation des sommes figurant dans les comptes généraux sous le titre : « Monnaies en espèces, trouvées au Palais de Yildiz, lors de la perquisition et des titres saisis plus tard par les autorités militaires ».

IV. — RÉPARTITION DES REVENUS.

Après la détermination des revenus de l'Empire ottoman (2), il fallait les répartir entre les territoires annexés par les États successeurs.

Il y avait deux questions à trancher (3).

1^o Pour fixer les parts des territoires pour lesquels les États sont appelés à participer aux charges de la Dette publique ottomane, le Conseil n'avait qu'à se référer aux comptes généraux de l'Empire qui permettaient de retracer la provenance des revenus jusqu'à la dernière subdivision territoriale administrative, qui était le « *caza* » (arrondissement). Mais, est-ce que le Conseil est tenu obligatoirement par ces chiffres ? L'article 51 n'avait donné aucun critérium pour l'attribution des revenus. Le Conseil, fidèle à la méthode qu'il avait déjà adoptée pour

(1) *Sentence arbitrale rendue* par M. Borel, p. 81.

(2) Voir sur ce sujet les documents relatifs déjà cités.

(3) Voir *Sentence arbitrale rendue* par M. Borel, p. 83.

la détermination des revenus de l'Empire, a établi les règles suivantes pour préciser le sens du mot de « revenu des territoires détachés ».

a) Par revenu des territoires détachés, il faut comprendre le revenu perçu dans les territoires.

b) Le lieu de perception d'un revenu est déterminé par le lieu où ce dernier est perçu du contribuable désigné par la loi, ou par le lieu où le droit de l'État est acquis.

c) Lorsque, pour un revenu donné, les comptes généraux n'indiquent pas le lieu de perception, mais seulement un lieu d'encaissement conventionnel ou un lieu de centralisation comptable, il faut, sur des bases appropriées, déterminer la part de chaque territoire détaché dans les revenus.

d) La règle posée sous lettre a) pour la détermination du revenu total de l'Empire ottoman s'applique également et pour les mêmes motifs aux territoires détachés.

e) Dans la détermination du revenu de chaque territoire détaché, il n'y a pas — généralement et sauf pour le cas énoncé à l'article 51, 1^o — à tenir compte de toutes incidences d'impôt, vu que la recherche de ces incidences, d'ailleurs d'une réalisation presque toujours impossible, n'est pas prescrite par le traité et que, d'autre part, par la spécification limitée au cas sus-indiqué, le traité a, implicitement mais clairement, manifesté sa volonté de ne pas autoriser une telle recherche.

A la base de ces règles se trouve le système de proportionnalité. Elles étaient justes dans leur ensemble ; pourtant elles ont donné lieu à certaines contestations.

2. Le second problème à résoudre consistait à trouver les revenus des différentes fractions d'un caza dont le territoire a été partagé entre plusieurs États. Les comptes

généraux ne fournissaient aucune indication pour les unités administratives en dessous des « caza ». Comment répartir entre ces fractions le revenu total d'un caza ?

Le Conseil de la Dette s'est donné, sur ce point, les critères suivants : « Lorsque les éléments nécessaires à la fixation du montant d'un revenu imputable à un territoire détaché font défaut, il n'appartient pas au Conseil de procéder à cette fixation d'accord avec l'autorité dont relève ledit territoire, vu que le traité n'y autorise pas le Conseil ; le devoir de ce dernier est de statuer sur le cas, l'arbitre ayant à en décider, s'il y a contestation ».

« Le revenu d'un caza traversé par une ligne frontière doit être déterminé d'après la superficie respective des territoires dudit caza se trouvant des deux côtés de la frontière, vu qu'il n'existe pas de données exactes sur le revenu de circonscriptions plus petites que le caza et que n'existe pas non plus la possibilité d'évaluer, sur une meilleure base, le revenu de fractions de caza ; cette règle doit s'appliquer uniformément et sans tenir compte des attributions du dixième de celle de ce caza ».

L'étendue du territoire ne pouvait pas donner à elle seule la force contributive exacte d'un territoire. Le Conseil aurait pu combiner ce critérium avec d'autres indices (par exemple, la population). C'est pourquoi son choix n'était pas aussi heureux que les autres règles.

1^o RÉPARTITION DES REVENUS ENTRE LES TERRITOIRES RESPECTIFS.

Demande de la Grèce.

La Grèce s'élevait contre l'application du critérium de répartition des revenus suivant le lieu de perception des-

aits revenus. A son avis, ce critérium n'était pas appliqué uniformément pour tous les cas. Elle déclarait que, ou bien cette règle doit être strictement appliquée ; dans ce cas, tous les revenus de la redevance de la Régie des Tabacs, des Sociétés concessionnaires, la part de l'État dans les recettes de chemins de fer qui ont été payés à Constantinople, doivent être attribués à la Turquie ; ou bien son application est subordonnée à une appréciation plus libre permettant qu'un revenu perçu à un endroit déterminé soit réparti entre tous les territoires qui, en fait, en ont subi la charge. Dans ce second cas, il ne faut pas prendre en considération des recettes des salines se trouvant sur les territoires cédés à la Grèce, puisque en définitive elles étaient payées dans les prix du sel par les consommateurs du sel en Bulgarie, en Yougoslavie, en Albanie.

L'arbitre n'a pas donné suite à ces réclamations.

Dans sa première demande, la Grèce confondait le lieu de perception avec le lieu de réception d'un revenu.

Quant à sa seconde prétention, elle n'était pas non plus fondée. La Grèce voulait faire prendre en considération l'incidence d'un impôt. Le lieu de perception d'une recette n'a rien à voir avec ses conséquences économiques. Le traité avait bien envisagé le cas et, dans l'article 51, il a stipulé des dispositions concernant les surtaxes douanières et les recettes des douanes.

Demande de la Palestine et de la Transjordanie (1).

Le Conseil avait réparti les revenus provenant de l'exploitation du chemin de fer du Hedjaz proportionnelle-

(1) *Sentence arbitrale rendue par M. Borel, p. 89 et suiv.*

ment à la longueur kilométrique de la ligne sur le territoire de chacun des États intéressés. La Palestine et la Transjordanie prétendaient que cette répartition n'était pas conforme au traité. Ce sont les recettes perçues sur chaque territoire qui devaient être la base des quotes-parts. L'arbitre a adopté le point de vue du Conseil.

A notre avis, ce qui est contraire à l'esprit du traité. Si l'on ne pouvait pas choisir l'un de ces indices donnant une précision exacte, au moins on aurait pu prendre les deux ensemble afin de fixer leurs charges.

2^o RÉPARTITION DES REVENUS D'UN CAZA DONT LE TERRITOIRE A ÉTÉ PARTAGÉ ENTRE PLUSIEURS ÉTATS.

Le traité avait démembré plusieurs « cazas » restant sur les frontières des divers États. Le Conseil a pris, pour répartir les revenus d'un caza, comme base la superficie de chaque fraction. Plusieurs États intéressés ont protesté. A leur avis, il fallait considérer comme base de ce partage non pas la superficie des territoires respectifs, mais toutes les particularités qui contribuent à leurs puissances économiques (1).

L'arbitre n'a accueilli aucune de ces demandes et a maintenu la décision du Conseil. D'après lui, il n'était pas possible de baser la détermination de la force contributive de ces territoires sur aucun autre critérium à cause du manque d'élément. Il n'y avait aucune statistique qui puisse permettre au Conseil d'adopter le chiffre de population à cet effet. Dans cette nécessité « l'arbitre en arrive

(1) *Sentence arbitrale rendue par M. Borel*, p. 96.

à considérer le critérium de la superficie comme base qui fournit la présomption la plus acceptable pour répondre à la question de savoir comment il faut admettre que les revenus en cause ont été perçus à l'intérieur d'un caza pendant les deux années financières à considérer » (1).

C) *Questions diverses.*

L'arbitre, après avoir étudié les demandes, concernant des contestations d'ordre territorial et les ajustements d'écriture, constate le bien-fondé de la conclusion de l'Irak, la Palestine et la Transjordanie, relative aux frais annuels du service de la Dette (2). « La participation d'un État aux frais est limitée au recouvrement et à la transmission de la somme due par lui. Elle ne s'étend pas aux frais généraux de l'Administration de la Dette publique ottomane ».

1^o *Demandes de participation aux avantages.*

a) Les États sous mandat britannique avaient réclamé à l'arbitre que, dans la détermination des annuités incombant à la charge des États intéressés, qu'on tienne compte « du fait qu'il a pu y avoir prescription de coupons et d'obligations depuis le 1^{er} mars 1920 et que pareille prescription peut se produire à l'avenir et du fait que le Conseil de la Dette a en main des fonds de réserve » et qu'ils ont droit de participer à ces avantages. La prescription des coupons concernait la question du partage du capital. Tous les États devant avoir des titres distincts, chaque

(1) *Sentence arbitrale rendue* par M. Borel, p. 91.

(2) *Sentence arbitrale rendue* par M. Borel, p. 101.

État bénéficiait de ces avantages. Les réclamations autres que celles relatives aux coupons étaient les suivantes :

b) Revenu provenant du placement de fonds de réserves quelconques généraux ou spéciaux.

c) Revenus susceptibles d'être employés seulement pour le service de la Dette provenant de toutes autres sources diverses, passées, présentes ou futures, autres que les catégories de revenus mentionnés ci-dessous sous la lettre d).

d) Revenus provenant des divers éléments mentionnés aux sections VII, VIII, IX et X du premier mémoire des États sous mandat britannique et de tous arrangements qui pourraient y être substitués, mais seulement dans le cas où l'arbitre n'adopterait pas la thèse émise dans ces dites sections (à savoir que lesdits revenus doivent être compris dans les revenus de l'Empire ottoman), que ces sommes seront déduites par compensation des annuités respectives dont les États intéressés sont périodiquement redevables. Ces questions, n'ayant pas trait à la répartition, sortaient des limites de compétence de l'arbitre.

C'est la Commission chargée de la répartition du capital nominal de la Dette qui pouvait prendre en considération ces droits.

L'arbitre « écarte toutes autres conclusions des parties et confirme les décisions du Conseil de la Dette publique ottomane, en tant qu'elles ne sont pas modifiées ou affectées par le dispositif qui précède » (1).

Après avoir fixé les frais de l'arbitrage, et ses honoraires, il a déposé sa sentence ainsi que les documents par lui

(1) *Sentence arbitrale rendue par M. Borel*, p. 113.

annexés, au Secrétariat général de la Société des Nations à Genève.

Le Conseil a, de nouveau, en se conformant aux décisions de l'arbitre, rétabli les annuités incombant à chaque État.

CHAPITRE XIV

Répartition du capital nominal de la Dette

En conformité à la stipulation de l'article 49 du traité, une commission chargée de fixer la modalité de la répartition du capital de la Dette publique ottomane, s'est réunie à Paris. Elle était composée, en dehors des représentants des gouvernements intéressés, d'un représentant du Conseil de la Dette publique ottomane et d'un représentant de la Dette autre que la Dette unifiée et les lots turcs.

La commission tint onze séances. La question dont elle était saisie comportait deux problèmes différents : 1^o La détermination du capital à répartir ; 2^o la modalité de cette répartition. La Commission a divisé son travail en deux parties. Dans la première partie, elle s'est occupée exclusivement de fixer le montant du capital à répartir. Dans la seconde partie, elle a établi la modalité de répartition.

1. — DÉTERMINATION DU CAPITAL A RÉPARTIR.

Le premier point à examiner était la définition de la portée des termes « capital existant à la date de la mise en vigueur du traité ». Aux termes de l'alinéa final de l'article 50, le capital à répartir était celui existant à la date de la mise en vigueur du traité. Si les annuités des emprunts avaient été régulièrement payées, il n'y aurait eu aucune difficulté à déterminer le montant du capital

existant à un moment donné, l'ensemble du capital non encore amorti ou non encore devenu amortissable constituerait le montant dont il s'agit. Mais non seulement les annuités sont restées en souffrance, mais il y avait des sommes payées par la Turquie au compte des autres qui devaient être déduites des arriérés de la Turquie. D'après l'article 55, les arriérés seront payés sans intérêt en vingt annuités égales à partir de la mise en vigueur du traité. Donc il résultait « que le capital existant à la date de la mise en vigueur du traité de paix n'est que le capital en circulation au 6 août 1924, diminué du montant de l'amortissement qui est resté en souffrance, amortissement qui devra être effectué en vingt années » (1). Munir Bey, délégué turc, adhérait à ce point de vue (2).

Mais on se trouvait dans ce cas-là obligé de séparer le capital, déjà devenu amortissable et soumis à un règlement, du capital qui sera remboursable dans l'avenir.

Il y avait donc deux opérations à faire :

1^o La distinction entre les deux espèces de capital.

2^o Désigner les titres correspondant à chacune d'elles.

Dans sa note relative à la part du capital compris dans les annuités arriérées, la Turquie expose la question de la façon suivante (3) :

« 1^o Détermination du montant de la part dont il s'agit.

Les sommes minima affectées, selon les tableaux d'amortissement, au remboursement du capital à chacune des échéances contractuelles, fournissent l'unique base de ce calcul.

2^o Identification des titres.

(1) Procès-verbaux, 3^e séance, p. 20. Note de Sir Adam Block.

(2) Procès-verbaux, 3^e séance, p. 2.

(3) Procès-verbaux, 4^e séance, p. 6.

a) Emprunts amortissables par voie de tirage pour lesquels les tirages ont régulièrement eu lieu, les titres amortis se trouvent être déjà identifiés.

b) Les emprunts dont les tirages n'ont pas été effectués et emprunts amortissables par voie de rachat ».

La première partie des titres se trouve désignée pour le tirage au sort. Aux termes de l'article 55, le montant des annuités restées en souffrance sera payé sans intérêt au moyen de 20 annuités égales à compter de la date de la mise en vigueur du traité.

Tandis que pour les emprunts amortissables par voie de rachat, une divergence a surgi entre le délégué de la Turquie et le représentant du porteur, la Turquie prenait pour base la valeur au pair des obligations en vue de déterminer le nombre des titres. Le Conseil était d'accord sur ce point. Mais pour les désignations de ces titres, la délégation turque proposait le tirage au sort. Ces titres cesseront de produire des intérêts non pas après le tirage, mais à partir des dates contractuelles où le rachat aurait dû être effectué. A l'appui de sa thèse, la Turquie invoquait l'article 55. Pour le paiement des intérêts antérieurs au 6 août 1924, il y avait deux manières à adopter, ou bien en augmentant le montant des annuités à verser dans le délai de 20 ans, ou bien en réduisant les sommes minima affectées à l'amortissement par les contrats.

L'augmentation du montant des annuités qui était déjà définitivement fixée, était contraire au traité.

L'article 55 prescrivait simplement les nouvelles échéances sans apporter d'autres dérogations aux dispositions des contrats. Il n'y avait ni le changement dans l'emploi des sommes minima d'amortissement comprises dans

chaque annuité, ni une obligation d'un intérêt moratoire (1).

Quant à la thèse du Conseil, Sir A. Block (2) prétendait que le Conseil, au moment de la répartition des annuités, avait déjà déterminé le montant de l'amortissement resté en souffrance au 6 août 1924 dans les tableaux du chapitre XVII (parts contributives arriérées). Dans ce travail, le Conseil avait admis que les obligations en circulation devaient, sans distinction, recevoir l'intérêt jusqu'à leur rachat respectif.

Suivant l'une ou l'autre thèse, le fonds d'amortissement sera augmenté ou restera constant. Mais la différence entre les deux chiffres représentait, par rapport à l'ensemble du capital à répartir, une proportion de 1,21 % (3).

De la proposition de la Turquie pourrait résulter un préjudice pour certains porteurs. Les porteurs des titres sortis au tirage ne pourront toucher aucun intérêt, leurs titres devant être considérés rétroactivement amortis sans qu'il y ait eu un rachat à la date contractuelle. Donc, sans que le porteur le sache, le titre cesserait de produire un intérêt.

On ne pouvait pas traiter les créanciers différemment. D'autre part, les négociations de ces titres, qui ne portaient aucun intérêt et sont payables dans 20 ans, n'étaient pas possibles sur les marchés importants. Mais tous ou presque tous les délégués avaient reconnu au point de vue juridique le bien-fondé de la thèse turque. Pour trouver une solution pratique, une sous-commission tech-

(1) Procès-verbaux, 4^e séance, Note de la Turquie, p. 6.

(2) Procès-verbaux, 4^e séance, Note de la Turquie, p. 8.

(3) Procès-verbaux, 5^e séance, p. 3.

nique fut chargée de cette question. Elle a adopté une formule transactionnelle proposée par M. Barde (1).

1. Tous les titres d'emprunts amortissables par voie de rachat sans exception et des titres d'emprunt de 1894 continueront à porter intérêt jusqu'au jour de leur rachat effectif.

2. Leur nombre sera déterminé sur la base de leur valeur nominale au pair.

La transaction de M. Barde intervient ici :

a) L'intérêt antérieur au 6 août 1924 demeurera à la charge des États débiteurs. Mais pour l'intérêt postérieur au 6 août 1924, on procédera de la façon suivante :

b) « L'intérêt de ces titres, postérieurs au 6 août 1924, jusqu'au jour de leur rachat effectif, sera remboursé en fin d'opération de rachat, considérée par rapport à chaque État et dans la mesure où les annuités auront été opérées aux États débiteurs par voie de déduction sur le montant que les États auront à payer respectivement, pour le règlement des coupons arriérés sur l'ensemble des titres desdits emprunts. Le solde des annuités arriérées, après la déduction ci-dessus, sera appliqué à l'amortissement » (2). Cette solution sauvegardait les intérêts des deux côtés et tenait tous les porteurs sur le même pied d'égalité. Pourtant, dans l'accord de 1928, la Turquie a consenti à la suppression de cet alinéa b).

II. — LA MODALITÉ DE LA RÉPARTITION DU CAPITAL NOMINAL.

La Commission, après avoir déterminé le capital nomi-

(1) Procès-verbaux, 7^e séance, p. 10.

(2) Procès-verbaux, 4^e séance, projet de solution, p. 10.

nal à répartir, devrait arrêter les modalités de cette répartition qui était le but essentiel de sa tâche.

Le traité avait rompu tout lien juridique entre les parts des différents États. Les créanciers de l'Empire ottoman avaient plusieurs débiteurs non solidaires. Mais leurs titres continuaient à représenter l'ensemble de l'ancienne Dette ottomane. La Turquie avait longuement insisté au cours de la Conférence de Lausanne pour isoler sa part de celles des autres États. Nous ne reviendrons plus sur les raisons qui lui dictaient cette attitude. D'après l'article 49 : « Au cas où la Turquie déciderait de créer de nouveaux titres en représentation de sa part, la répartition du capital sera faite en premier lieu en ce qui concerne la Turquie, par un comité composé du représentant du gouvernement turc, du représentant du Conseil de la Dette publique ottomane, du représentant de la Dette autre que la Dette unifiée. Les titres nouvellement créés seront remis à la Commission qui en assurera la délivrance aux porteurs dans des conditions constatant la libération de la Turquie ainsi que le droit des porteurs à l'égard des autres États auxquels incombe une part de la Dette publique ottomane ». L'échange de titres pouvait apporter une perturbation aux négociations de ces titres. « En changeant chaque titre ancien contre un certain nombre de titres représentant chacun la part d'un État débiteur, on aurait dû créer de petites coupures d'un montant infime. Les opérations d'échange ou d'estampillage devaient d'une part immobiliser ces titres dans les caisses des Etablissements déterminés et ensuite nécessiter des frais assez élevés » (1).

(1) Procès-verbaux, 8^e séance, p. 10.

Après une discussion préliminaire, cette solution a été écartée sous cette réserve que la Turquie conservera la faculté que le traité lui reconnaissait d'émettre des titres nouveaux.

La Turquie avait même proposé d'estampiller « turc » un titre sur deux. Le titre resté turc, pour pouvoir représenter la part de la Turquie, sera accompagné d'un script non productif d'intérêt. Cela oblige les porteurs à acquérir un nombre pair de titres.

Dans ce cas même, le second titre qui enregistrera l'engagement commun des autres États successeurs ne sera pas, de l'avis des experts, « négociable à cause de son titre nominal qui ne se prêtera pas facilement aux calculs des intermédiaires, à cause aussi de la valeur de son coupon qui sera d'un montant bizarre » (1).

Ce système pouvait ainsi éviter de grands frais, mais il lésait les intérêts des porteurs.

Deux autres systèmes ont été proposés à la Commission.

Le premier venait des porteurs. Il adoptait le système « general bonds » qui a été appliqué pour l'ancienne dette autrichienne et hongroise. D'après ce système, on constituera une caisse commune. Les anciens titres resteront sur le marché. Chaque État débiteur souscrira autant de « general bonds » qu'il a de parts à assumer dans le service de chaque emprunt. Ces « general bonds » qui devront reproduire les libellés des anciens emprunts, seront remis à la caisse centrale.

« L'engagement de la Turquie sous forme de « general

(1) Procès-verbaux, 8^e séance, p. 10.

bond » sera indépendant de tous engagements pris par les autres États dans la même forme » (1).

« En résumé, les porteurs des titres des anciens emprunts ottomans verraient leurs titres affectés par l'apposition d'une estampille, éventuellement, par la remise d'une feuille de coupons, d'un signe constatant la novation intervenue par changement de débiteurs » (2).

En somme, une caisse centrale intermédiaire entre les porteurs et les États débiteurs recevrait les versements des États et assurerait le service des titres.

La Turquie n'a pas accepté cette solution telle qu'elle était. En principe, elle donnait son assentiment à « general bond » mais y apportait quelques modifications. Un titre général représentant la part du capital nominal revenant à la Turquie sera dressé pour chacun des emprunts. Il portera des coupons pour les annuités que la Turquie devra payer. Mais « le gouvernement turc ne connaît aucune caisse commune ni autre institution de ce genre ». Il versera les annuités de l'emprunt au détenteur, quel qu'il soit, du titre général, lequel détenteur étant tenu de lui rendre compte de l'emploi de la somme versée » (3).

Dès la signature du titre général, la Turquie sera considérée libérée des obligations des titres en circulation.

Lorsque les titres déterminés en nombre seront amortis « ou bien dès que les comptes accuseront un total de versement qui aurait permis l'amortissement desdits titres, le titre général sera restitué à la Turquie, celle-ci ayant

(1) Procès-verbaux, 8^e séance, p. 11.

(2) Procès-verbaux, 8^e séance, p. 11.

(3) Procès-verbaux, 9^e séance, p. 11.

alors payé la totalité de sa part dans la Dette ottomane résultant de l'emprunt en question » (1).

On voit que par ce système, les porteurs qui tiendraient les titres amortis pour la Turquie (62 % du capital nominal) seront remboursés 100 % et les porteurs des autres titres (38 %) seront payés par les États débiteurs autres que la Turquie. Ce qui faisait une distinction entre les porteurs ; dans le cas de défaillance d'un État, une partie des porteurs ne touchera rien.

Ces inconvénients pourraient être corrigés par la constitution d'un fonds de réserve pour dédommager les porteurs qui ne seront pas payés.

L'avantage le plus important de ce système était d'isoler la part de chacun des États. L'œuvre de la commission était terminée. Il ne restait plus aux porteurs qu'à s'entendre avec les États débiteurs pour arrêter les modalités d'application de ce système.

(1) Procès-verbaux, 9^e séance, p. 11.

CHAPITRE XV

Le Règlement de la Dette entre la Turquie et les Porteurs par l'accord conclu en 1933

Pendant la Conférence de Lausanne, la délégation turque avait toujours réservé la faculté d'une entente future avec les porteurs. Le Traité de Lausanne n'était pas compétent pour modifier les contrats. Il ne pouvait que sanctionner la répartition de la dette entre les États. Le règlement de la dette devait être laissé aux pourparlers entre les créanciers et les États débiteurs.

Jusqu'au 27 juillet 1927, aucune entente n'a pu être réalisée.

Deux points importants séparaient les deux parties :

1° La question de la monnaie de paiement.

2° Les attributions de l'Administration de la Dette en Turquie.

La situation financière de la Turquie n'était pas en état de faire face à ses obligations. Sa capacité de paiement était extrêmement réduite à la suite des guerres qui ont duré pendant des années. Elle demandait un allègement de ses charges. Déjà, au cours de la Conférence de Lausanne, les créanciers lui avaient bien promis un arrangement nouveau. Mais ils trouvaient insuffisante l'offre de la délégation turque.

Après l'échec de plusieurs conversations, un accord de principe est intervenu le 27 juillet 1927 entre les représentants de la Turquie et ceux des porteurs.

Les nouvelles conversations ont abouti à la signature du contrat du 13 juin 1928.

La Turquie consentait à payer les annuités et le capital nominal « en monnaie telle qu'elle est indiquée en regard de chaque emprunt dans le tableau inséré dans l'article 11, § 1, ainsi que sur les titres créés conformément aux articles III et IV » (1).

C'était l'adoption de la livre turque or comme monnaie de paiement. Les porteurs, à leur tour, ont fait des concessions en ce qui concerne le montant de la part de la Dette incombant à la Turquie et en ce qui concerne les attributions de l'Administration de la Dette publique ottomane.

Mais au bout d'un an et demi, de nouvelles difficultés ont surgi. La crise économique a sévi sur la Turquie avec toutes ses conséquences désastreuses. Le papier-monnaie turc s'est dévalorisé vertigineusement. La Turquie ne vivait jusque-là que de son commerce extérieur. Elle ne pouvait payer ses créanciers qu'avec la devise étrangère obtenue par la vente de ses matières premières agricoles. Les prix tombaient sans arrêt. Le système des contingents adopté par tous les pays ne permettait plus à la Turquie de vendre ses produits. Comme plusieurs autres pays elle a dû cesser le service de sa dette extérieure.

En 1932, de nouvelles conversations ont eu lieu à Paris. Un accord fut signé le 22 avril 1933, et de cet accord est né le contrat qui régit les rapports entre la Turquie et les porteurs depuis décembre 1933. Pour finir notre étude sur la répartition de la Dette publique ottomane,

(1) L'article V du contrat du 13 juin 1928.

nous donnerons les grands principes de ce contrat sans nous arrêter sur les détails qui ne rentrent pas dans notre sujet.

1. — SOMME INCOMBANT A LA TURQUIE.

Le montant du capital nominal de la Dette incombant à la Turquie est fixé par le contrat à 962.636.000 francs français. Cette somme sera représentée par les nouvelles obligations qui seront émises par les soins du Conseil.

La Turquie profitait ainsi du droit d'émettre des nouveaux titres que l'article 49 du traité lui reconnaissait. De la sorte, la part de la Turquie était définitivement séparée de celles des autres États. Ces nouveaux titres étaient émis sous le titre « Obligations de la Dette turque 7 ½ % 1933 ». Ils représentaient toutes les charges de la Turquie découlant de l'ancienne Dette ottomane.

L'affectation du montant global est répartie comme suit :

Bons d'arriérés et emprunts autres que

les Lots Turcs	:	895.436.000 fr.
Lots turcs		44.757.000 fr.
Avances dites des Phares.		22.443.000 fr.

Les titres de la Dette ottomane seront échangés, dans les conditions de l'article VII, contre les nouvelles obligations, respectivement pour chaque emprunt. Les titres de Dette ottomane seront retirés de la circulation et deviendront, par le fait même, sans aucune valeur à l'égard de la Turquie. Ils seront, en outre, revêtus d'une estampille constatant la libération de la Turquie » (1).

Mais le Conseil aura tous les pouvoirs pour fixer les

(1) Contrat-annexe de 1933, art. VIII.

modalités afin de sauvegarder les droits des porteurs vis-à-vis des autres États,

Il est utile de remarquer ici combien les théories que l'on croit les plus justes, s'inclinent devant les nécessités des circonstances. Lors des discussions de la Commission, le système d'échange de titre était rejeté. Au bout de huit ans on l'a adopté pour la répartition du capital nominal.

2. — LA MONNAIE DE PAIEMENT

Comme base à la monnaie de paiement, le contrat a pris la livre turque or « constituée par gr. 7.21667 d'or au titre légal de 961 2/3 0/00 de fin ». Mais la Livre turque or n'ayant pas cours pratiquement, l'annuité sera effectivement payée « dans celle des monnaies de paiement des nouvelles obligations qui aura été désignée par le Conseil pour l'échéance de fin de semestre » (1). L'une de ces monnaies était le franc français, à raison de francs français 112.217 pour une Livre turque or.

Pour les obligations, la monnaie de paiement était la même.

L'amortissement des obligations sera effectué soit par rachats en Bourse, soit par tirage suivant le cours des obligations.

3. — LA GARANTIE ET LE CONTROLE

Pendant la Conférence de Lausanne, la garantie à fournir et le maintien des attributions de l'Administration avaient donné lieu à une discussion animée. Même après le traité

(1) Contrat-annexe de 1933, art. X.

jusqu'à la conclusion de l'accord de 1928, une divergence à ce sujet, empêchait toute entente possible entre la Turquie et les porteurs. La République Turque ayant accepté, en ce qui concerne la monnaie, le point de vue des porteurs, ces derniers donnaient à leur tour, au gouvernement turc, des satisfactions relatives aux garanties.

Tous les droits des porteurs sur les revenus concédés par l'Empire sont abolis. Les anciens gages sont substitués par « le produit brut des droits de douane perçus dans les douanes des circonscriptions d'Istanbul, Galata et Haïdar-Pacha » (1) « d'une façon absolue et irrévocable jusqu'à extinction complète des nouvelles obligations » (2).

Il était logique que les nouveaux gages soient proportionnels à la charge de la Turquie et qu'ils ne mettent des entraves au développement économique du débiteur, tout en assurant aux créanciers le paiement régulier de leur créance. Le cas d'insuffisance des gages a été prévu par l'accord. Aux termes de l'article XI, alinéa 5 : « Le produit brut annuel du gage devra correspondre à l'équivalent en livres turques-papier de l'annuité augmentée d'au moins 50 %. Dans le cas où le produit du gage n'atteindrait pas le niveau pendant trois années consécutives, le gouvernement affectera des gages supplémentaires. »

Sous le régime du décret de Mouharrem, les gages étaient dans la possession de l'Administration de la Dette ottomane. Elle percevait les revenus des gages cédés avec ses propres agents. A côté des bureaux du gouvernement turc les porteurs avaient les leurs sur le territoire entier de l'Empire. Le Conseil de la Dette gérât tous les revenus

(1) L'Accord de 1933, art. XI, alinéa 1.

(2) L'Accord de 1933, art. X, alinéa 4.

d'une façon indépendante. On a prétendu souvent que « le conseil donnait au gouvernement une véritable leçon de choses en organisant sous ses yeux, dans sa capitale même, une administration fiscale régulière, ordonnée, capable de lui fournir d'utiles enseignements » (1). « En un mot... dans l'intérêt économique de l'Empire, le conseil de la Dette publique ottomane était un véritable tuteur du gouvernement » (2).

Il est vrai, en effet, qu'à côté des capitulations écrasantes établies qui empêchaient tout le redressement économique, jusqu'à la grande guerre, l'Administration de la Dette dirigeait l'exploitation financière de la Turquie. Il est incontestable qu'elle avait apporté des réformes dans le système de perception des revenus concédés. Mais c'était surtout pour pouvoir s'assurer un taux d'intérêt plus élevé que prévoyait le décret de Mouharrem au fur et à mesure que le rendement des gages se développait. Ce sont encore les contribuables turcs qui supportaient la charge de ces réformes sans que celles-ci diminuent les obligations de l'Empire. Tous les frais de cette administration, en dernière analyse, étaient à la charge de l'État (3).

La Conférence de Lausanne avait laissé aux conver-

(1) Morawitz, *op. cit.*, p. 411.

(2) H. Alphand, *op. cit.*, p. 126.

(3) Dans le compte rendu de 1919, le Conseil rapportait que les frais de perception pour 12 millions de livres turques de revenus perçus par ses agents dans la circonscription d'Istanbul s'élevaient à plus de trois millions de livres turques. Cela présentait 25 % de la recette.

Si l'on tient maintenant compte que 6.803.000 Ltq de ces recettes provenaient des surtaxes douanières et des dîmes du Tabac dont les organisations propres versaient leurs revenus directement à l'Administration de la Dette et qu'une grande partie de la somme restante était le produit de la vente du timbre dont les frais de vente étaient de 5 %, ces dépenses de perception de l'Administration de la Dette dépassaient 65 % de la somme perçue directement par elle.

sations ultérieures entre les porteurs et la Turquie la question relative aux attributions et concessions de l'Administration de la Dette. Déjà, par le contrat de 1928, on a donné à l'Administration de la Dette une Constitution qui était différente de celle existant jusque-là. Les conditions des anciens gages étaient complètement changées. Les nouveaux gages ne nécessitaient plus une organisation spéciale. Leur nature même n'aurait pas permis à cet effet. C'est le gouvernement turc qui gère les revenus donnés en gages. D'après l'article VIII du contrat de 1928, un « agent du Conseil » surveillera les revenus affectés.

D'autre part, le contrat de 1928 substituait à l'ancien Conseil du décret de Mouharrem deux organes distincts :

Un Conseil pour la Dette publique consolidée, c'est-à-dire pour les porteurs des emprunts qui étaient sous le régime du décret de Mouharrem.

Un Conseil pour les porteurs des emprunts de la Dette publique autre que la Dette unifiée et lots turcs.

L'accord de 1933 a fondu ces deux organes en un seul : « Conseil de la Dette publique répartie de l'ancien Empire ottoman ». Il est composé de huit membres, un représentant des porteurs anglais, qui représente aussi les porteurs néerlandais, trois représentants des porteurs français qui représentent aussi les porteurs suisses et les porteurs belges, un représentant des porteurs italiens, un représentant des porteurs allemands, un représentant des porteurs turcs et un membre nommé par la Banque ottomane.

D'après l'article XV, alinéa 1 « Il, (le Conseil) est seul qualifié pour constater au nom des porteurs l'acquittement par la Turquie des engagements qu'elle assume en vertu du présent accord ». Son siège est à Paris. Le Conseil n'a le droit que d'assurer, au moyen des annuités qui lui

seront versées par le gouvernement turc » le service d'intérêt d'amortissement des nouvelles obligations jusqu'à leur extinction complète (art. XV, alinéa 2).

Ce ne sera plus l'Administration, mais c'est le gouvernement turc qui gérera les revenus affectés. Le produit brut des gages sera versé tous les deux jours aux comptes du Conseil à la Banque ottomane à Istambul. A la fin de chaque mois les montants versés seront transférés, dans la monnaie de paiement de la semestrialité, auprès des sièges de la Banque ottomane à Istambul. A la fin de chaque mois les montants versés seront transférés, dans la monnaie de paiement de la semestrialité, auprès des sièges de la Banque ottomane à l'étranger. Ce transfert sera opéré par le gouvernement qui remettra à la Banque ottomane des devises qu'il se sera procurées (art. XII).

Le versement sera suspendu dès que les sommes versées et transférées couvriront la totalité de la semestrialité, jusqu'au premier jour du semestre suivant (1^{er} juin ou 1^{er} décembre).

L'insuffisance du produit du transfert des versements effectués pour faire face à la semestrialité sera comblée par le gouvernement « avant la date de la constitution des provisions de l'échéance en cause » (art. XII, alinéa 4).

Il n'y a plus aucune surveillance des revenus des gages de la part des porteurs. Mais il est stipulé que « un état détaillé », suivant la forme convenue des perceptions, des circonscriptions douanières affectées en gages sera envoyé au Conseil mensuellement par l'autorité douanière compétente (art. XI, alinéa 9).

Enfin, pour le cas d'un litige provenant de l'interprétation ou de l'exécution de cet accord entre le gouvernement et le Conseil, l'article XVIII prévoit l'arbitrage. Chacune

des Parties nommera un arbitre. Ils statueront d'accord sur le litige ou nommeront, s'il y a lieu, un surarbitre pour les départager.

« A défaut soit de désignation dans le délai de trente jours de l'arbitre de l'une des parties, soit d'accord des deux arbitres sur le choix du surarbitre, il y sera pourvu par le président du Tribunal fédéral suisse, à la requête de la partie la plus diligente. La décision arbitrale sera définitive et exécutoire sans délai » (art. XVIII).

Mais un litige ne saura différer ou suspendre en aucun cas le paiement des annuités.

Enfin un Commissaire sera nommé par le gouvernement turc auprès du Conseil, pour surveiller l'application de l'accord.

Il a le droit d'assister à toutes les séances du Conseil. Il peut prendre part aux délibérations, mais il n'apas le droit de vote.

C'est par son intermédiaire que doivent être faites toutes les communications entre le gouvernement turc et le Conseil.

RATIFICATION ET MISE EN VIGUEUR DE L'ACCORD

L'accord doit être ratifié, avant le 1^{er} juin 1933, par la grande Assemblée Nationale de Turquie. Si cette ratification n'intervient pas avant la date prévue, les parties seront déliées de tout engagement résultant du présent accord et considérées comme se trouvant dans le *statu quo ante*.

L'acceptation des porteurs doit être constatée de la façon suivante.

« Dans le délai d'un mois après la notification du Gou-

vernement au Conseil... le Conseil fera, sur tous les titres actuels un paiement destiné à constater l'acceptation de l'accord pour les porteurs » (art. IV du contrat annexé).

« L'acceptation de l'accord par les porteurs résultera de l'encaissement par eux des montants mis au paiement » (1).

Lorsque le capital nominal des titres dont les porteurs auront donné leur acceptation « dépassera 50 % du capital nominal en circulation à la date de la mise en paiement du coupon..., l'accord deviendra définitif et entrera immédiatement en vigueur » (art. V, alinéa 2 du contrat annexé).

Ainsi, un nouveau lien juridique est établi entre les créanciers de l'Empire ottoman et la République turque. Tous les autres contrats sont annulés d'un commun accord de deux parties. D'après l'article XIV de l'Accord : « Le présent accord constitue le seul lien de droit entre le Gouvernement et les porteurs... »

(1) Contrat annexe, l'art. V.

CONCLUSION

Nous venons de parcourir ainsi toute l'histoire de la répartition de la Dette publique ottomane. Cette question posée la première fois en 1878 n'a été réglée, à cause des guerres qui se sont succédées, d'une façon définitive qu'en 1933 par l'Accord intervenu entre le gouvernement turc et les créanciers.

Le Traité de Berlin n'avait donné aucune solution satisfaisante à ce problème. Au lieu de répartir la Dette publique de l'Empire entre les territoires annexés, il s'est borné à stipuler que les États annexants seront tenus de payer une redevance annuelle au Gouvernement ottoman. Il a confié la détermination de ses parts contributives aux hommes politiques qui étaient souvent guidés par les considérations d'opportunité. Et ces dispositions du Traité de Berlin sont restées lettres mortes. La Dette étant restée complètement à la charge de l'Empire ottoman, c'est lui qui a dû payer à la place des autres États défaillants.

Le Traité de Lausanne n'est pas tombé dans cette erreur. Il a non seulement prévu l'irresponsabilité de la Turquie des quotes-parts des autres États débiteurs, mais encore édictant la répartition du capital nominal de la Dette, a supprimé toute la solidarité entre les débiteurs. D'ailleurs, au cours de la Conférence de Lausanne, la Turquie avait vivement insisté sur ce point.

La suite a pleinement donné raison aux inquiétudes de la Turquie. Celle-ci assure, aujourd'hui, le service de la

part qui lui incombe de la Dette ottomane. Cependant, il y a bien des États défaillants qui ne remplissent pas leurs obligations. Si la part de chacun des États n'était pas nettement séparée de celles des autres États, la défaillance d'un d'entre eux aurait été nuisible au crédit de ceux qui s'acquittent de leur dette.

Les droits des créanciers ne sont nullement lésés de la suppression de cette solidarité. Comme l'écrit très justement M. Decoudu : « Il ne faut pas oublier que si cette solidarité entre les provinces de l'ancien État disparaît, de nouvelles solidarités s'y sont naturellement substituées, celles qui lient aux provinces cédées les autres provinces des États cessionnaires » (1).

Mais, à la base de tous ces systèmes se trouve toujours l'idée que la répartition de la Dette publique d'un État démembré n'est qu'un rapport d'État à État. C'est pourquoi les créanciers sont toujours tenus à l'écart de toutes les conversations. Cependant, à l'affirmation même de tous les représentants des États, ce sont les porteurs qui pouvaient seulement consentir à une modification des contrats. Les traités n'ont qu'à constater simplement les obligations des États qui sont nés du fait même de l'annexion et à sanctionner la répartition.

Quant à la question relative à ce que la Turquie continue la personnalité de l'Empire ou non, le Traité de Lausanne n'a pas adopté une solution rigide. Il est difficile de se prononcer pour l'une ou pour l'autre thèse. La Turquie est chargée de la dette de guerre, mais par son irresponsabilité des parts des autres États, par le partage du capital nominal de la Dette, par l'adaptation du système de pro-

(1) Decoudu, *op. cit.*, p. 153.

portionnalité, elle est tenue sur le même pied d'égalité que les autres États. Elle est liée d'autre part des stipulations des contrats existants dans la proportion de sa part autant que les autres États sont responsables dans la limite de leurs quotes-parts. Il n'est juste, ni en équité et ni en droit de considérer un État comme responsable de la Dette entière de l'ancien État, après lui avoir enlevé ses ressources avec lesquelles il faisait face à ses obligations. Cela conduit souvent, au point de vue pratique, à une injustice flagrante, soit pour l'État amoindri, soit pour les créanciers.

Les négociateurs de la Conférence de Lausanne sont inspirés de ces réalités. Le traité a réalisé l'égalité de traitement entre tous les États débiteurs ainsi qu'entre tous les créanciers. Pourtant, il a laissé aux pourparlers ultérieurs, le règlement des parts contributives impayées de la Grèce, de la Serbie et du Monténégro à la place desquelles l'Empire ottoman avait remboursé les porteurs depuis le Traité de Berlin.

Le système de la proportionnalité du revenu était le seul critérium qui puisse être susceptible de réaliser une répartition juste puisqu'il tire son fondement de la force contributive des territoires annexés ou détachés. Seulement le traité devait préciser la désignation du mot revenu par exemple, en donnant comme base un impôt caractéristique.

Si dans son ensemble les clauses du Traité de Berlin, relatives à la répartition, sont vagues et imprécises et sont restées lettres mortes, par l'inertie des États autres que la Turquie, au contraire, celles du Traité de Lausanne sont justes et réalistes.

On a reproché au Traité de Lausanne de n'avoir pas fixé la monnaie de paiement et ainsi qu'à l'arbitre d'avoir

refusé de statuer à ce sujet. On dit que les États débiteurs ont utilisé le mutisme du traité pour retarder et fausser son application. Nous l'avons amplement examiné en analysant les discussions relatives à ce sujet. Les négociateurs n'étaient nullement compétents pour traiter cette question. Ils n'avaient qu'à établir les bases et les principes juridiques de la répartition et les modalités de leurs applications. Ils ne pouvaient ni changer, ni modifier les obligations découlant des contrats qui grevaient tous le patrimoine de l'État démembré.

La Turquie avait, à chaque occasion, déclaré qu'elle se considérait comme liée de contrats existants. Mais ce qu'elle ne voulait pas, c'est qu'une affirmation quelconque rende impossible une entente future avec les créanciers. Et pour aboutir vite à un arrangement, déjà à cette époque, elle a vivement désiré un accord avec les porteurs. Elle a même accepté, en principe, comme monnaie de paiement le franc français, en raison d'une livre turque pour seize francs français. Mais les porteurs ont insisté sur la livre sterling.

Vu l'état du marché financier de la Turquie, sa situation économique et le déficit de sa balance des comptes, c'était demander l'impossible.

Après la conclusion du Traité de Lausanne, cette question a empêché d'arriver à une application complète des stipulations du traité.

Mais la question de la monnaie était attachée aux autres dispositions des contrats d'emprunts. Elle ne pouvait être traitée séparément de l'ensemble des autres droits que les créanciers possédaient en Turquie en vertu de ces contrats.

Si les porteurs avaient voulu faire des concessions que nécessitaient les nouvelles conditions financières de leur débiteur, la République turque aurait, à son tour, consenti à un sacrifice.

Dans la seconde moitié du ^{xix}^e siècle et au début du ^{xx}^e siècle, les emprunts contractés par l'Empire ottoman n'avaient pas le caractère d'une dette proprement dite. Profitant des embarras financiers du gouvernement ottoman, l'impérialisme étranger a utilisé les emprunts, d'ailleurs très habilement, pour pénétrer et s'installer en Turquie. Dans chaque contrat d'emprunt nous en trouvons la confirmation la plus formelle.

Pour pouvoir emprunter, l'Empire cédait aux porteurs non seulement les revenus de ses ressources les plus riches, mais accordait des avantages économiques.

Si l'emprunt était contracté en vue des achats des matériaux à l'étranger, le contrat d'emprunt prévoyait que ce sont les prêteurs qui fourniront ces marchandises. S'il devait être utilisé pour les travaux publics à l'intérieur du pays, par exemple pour les constructions des voies ferrées, des ports, des routes, c'étaient toujours les créanciers qui s'en chargeaient.

Enfin, l'emprunt était-il destiné à combler un déficit budgétaire ou à être affecté à des dépenses générales ? Les capitalistes obtenaient des concessions des mines, des transports, des exploitations, des forêts.

On voit que les contrats présentaient presque une aliénation, une vente. A la suite du Traité de Berlin, le décret de Mouharrem avait sanctionné la main-mise de l'impérialisme sur les revenus de l'État. L'Administration de la Dette publique ottomane avait organisé son exploitation. Elle constituait à côté de l'autorité de l'État, un pouvoir qui n'était aucunement compatible avec la conception moderne de l'État. Après avoir épuisé le pays pendant quarante-cinq ans, cette administration voulait conserver ces prérogatives après le Traité de Lausanne. C'est ce qui

avait déterminé son attitude négative pendant des années.

La Turquie nouvelle, tout en respectant les droits des créanciers, désirant garantir leurs dettes par les nouveaux gages, ne voulait plus subir cette ingérence étrangère. Elle ne voulait plus laisser toutes les finances de la Turquie, toutes ses richesses et l'avenir économique d'un peuple à la merci des financiers internationaux qui n'avaient d'autre souci que celui de leurs profits, sans prendre en considération les exigences de l'intérêt général.

La notion de l'État et la conception du crédit public ont beaucoup évolué depuis le siècle dernier. Il n'est plus concevable aujourd'hui d'imposer à un État de pareilles conditions. D'autre part, il était nécessaire de concilier les intérêts des créanciers avec les circonstances actuelles de la vie financière de la Turquie. Quand on s'est placé une fois sur ce terrain, il était facile d'arriver à une entente.

L'accord de 1933 a réalisé cette entente et a établi les nouveaux liens juridiques entre la République turque et les porteurs.

Depuis plus de dix ans, la Turquie fait un effort considérable pour améliorer les conditions sociales et économiques du peuple. Elle a entrepris l'équipement industriel du pays, la constitution d'un outillage national perfectionné et le redressement financier de son marché. La Turquie a assuré leur financement par ses propres moyens, sans avoir recours à un emprunt extérieur.

Nous avons confiance que dans l'avenir la masse travailleuse de la Turquie saura vaincre tous les autres exploiters qui vivent à ses dépens, pour établir la vraie justice et la vraie égalité dans le travail, et les droits qui en découlent.

ANNEXE I.

TABLEAU DE LA DETTE PUBLIQUE OTTOMANE ANTERIEURE
AU 1^{er} NOVEMBRE 1914.

Partie A.

Emprunt	Date du Contrat	Intérêt	Période d'amortis- sement	Banque d'émission
		°/o.		
Dettes unifiées	1-14/9/1903 - 8-21/6/1906	4		
Lots turcs	5/1/1870	4		
Osmanli	18-30/4/1890	4	1931	Banque impériale ottomane.
Priorité Tombac	26/4 - 8/5/1893	4	1954	Banque impériale ottomane.
40.000.000 fr. Chemins de fer orientaux	1-13/3/1894	4	1957	Deutsche Bank et son groupe y compris la Banq. int. et 2 Banques françaises.
5 °/o. 1896	29/2 - 12/3/1896	5	1946	Banque impériale ottomane.
Douanes 1902	17-29/5/1886 - 28/9-11/10/1902	4	1958	Banque impériale ottomane.
4 °/o. Pêcheries	3/10/1888 - 21/2-6/3/1903	4	1958	Deutsche Bank.
Bagdad série I	20/2-5/3/1903	4	2001	Deutsche Bank.
4 °/o. 1904	4-17/9/1903	4	1960	Banque impériale ottomane.
4 °/o. 1901-1905	21/11 - 4/12/1901 - 6/11/1903 25/4-8/5/1905	4	1961	Banque impériale ottomane.
Tedjizat-Askérié	4-17/4/1905	4	1961	Deutsche Bank.
Bagdad série II	20/5-2/6/1908	4	2006	Deutsche Bank.
Bagdad série III	20/5-2/6/1908	4	2010	Deutsche Bank.
4 °/o. 1908	6-19/9/1908	4	1965	Banque impériale ottomane.
4 °/o. 1909	30/9 - 13/10/1909	4	1950	Banque impériale ottomane.
Soma-Panderina	20/11 - 3/12/1910	4	1992	Banque impériale ottomane.
Hodeida-Sanaa	24/2 - 9/3/1911	4	2006	Banque française.
Douanes 1911	27/10 - 9/11/1910	4	1952	Deutsche Bank et son groupe.
Irrigation de la plaine de Koniah	5/18/11/1913		1932	
Docks, arsenaux et construct ^{ns} navales	19/11 - 2/12/1913	5.50	1943	
5 °/o. 1914	13-26/4/1914	5	(1962)	Banque impériale ottomane.

Emprunt	Date du Contrat	Intérêt	Période d'amortis- sement	Banque d'émission
Avance régie des Ta- bacs.	4/3/1913	‰		
Bons du Trésor 5 ‰ 1911 (achat de vais- seaux de guerre). .	13/7/1911	5	1916	Banque nationale de Turquie.
Bons du Trésor, Ban- que impériale otto- mane 1912.	8-21/11/1912	6	1915	Banque impériale ottomane.
Bons du Trésor 1913 y compris les Bons émis directement	19/1 - 1/2/1913	5	1918	Périer et C ^{ie} .

Vu :

Le Président de Thèse,
GILBERT GIDEL.

Vu

Le Doyen,
EDGARD ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris.
S. CHARLÉTY.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE	9
INTRODUCTION	11

PREMIÈRE PARTIE

Principes généraux de la répartition des Dettes publiques d'un Etat démembré.

CHAPITRE PREMIER

La Base et la nature juridique de la Dette publique.	15
I. — Le développement du crédit public	15
II. — La conception actuelle du crédit public	17

CHAPITRE II

La Dette publique a un caractère contractuel.	22
--	----

CHAPITRE III

Succession à la Dette publique d'un Etat.	24
I. — Comment la question doit se poser dans les rapports internationaux	24
1) Transformation politique.	25
2) Transformation territoriale.	25
3) La base juridique de la Répartition	36

CHAPITRE IV

Les obligations des Etats débiteurs et les droits des créanciers.

I. — Dettes générales.	40
II. — Cas particuliers.	46
a) Dettes gagées.	46
b) Dettes de guerre	50

	Pages
DEUXIÈME PARTIE	
La Répartition de la Dette Publique ottomane.	53
CHAPITRE PREMIER	
Le développement de la Dette Publique de l'Empire ottoman.	53
CHAPITRE II	
La Répartition de la Dette ottomane par le Traité de Berlin.	62
I. — Le principe de la Répartition de la Dette entre les Etats successeurs	62
II. — Les exceptions à ce principe.	73
CHAPITRE III	
Mode de Répartition.	79
CHAPITRE IV	
L'application du Traité.	
I. — Le règlement de la Dette entre l'Empire et les Porteurs.	84
II. — Les règlements des parts contributives.	92
a) La part de Chypre	98
b) La part de la Roumélie orientale	100
LE TRAITÉ DE LAUSANNE	
CHAPITRE V	
La Répartition de la Dette publique ottomane par le Traité de Lausanne.	103
CHAPITRE VI	
La Base et le principe de répartition.	107
CHAPITRE VII	
I. — Les Etats débiteurs	117
II. — Les exceptions au Principe	122
CHAPITRE VIII	
Détermination de la masse de la Dette publique ottomane à répartir.	
a) Les parts contributives impayées.	130
b) Les Emprunts gagés sur le Tribut d'Egypte	131
c) Service des pensions civiles.	132
d) Papier-monnaie	132
e) Garanties kilométriques	134

CHAPITRE IX

Le Mode de Répartition.

I. — Répartition du capital nominal de la Dette.	136
II. — Criterium de la Répartition	140

CHAPITRE X

Garantie à fournir.

I. — Pour les Etats autres que la Turquie	154
II. — Les attributions de l'Administration de la Dette publique ottomane	155
III. — Garantie à fournir par la Turquie	159

CHAPITRE XI

Procédure de la Répartition.

164

CHAPITRE XII

Règlement et date de prise en charge des annuités et arriérés.	169
--	-----

CHAPITRE XIII

L'application du Traité.

I. — La Répartition des annuités par le Conseil de l'Administration de la Dette publique ottomane	180
A). — Monnaie de paiement.	182
B). — Répartition des annuités	184
I. — Dettes à considérer.	184
II. — Dates à considérer	185
1°) Territoire de Thrace.	185
2°) Bons du Trésor 1911-1912-1913	187
III. — Revenus à considérer dans la Répartition.	188
1°) Défalcations contestées	190
2°) Défalcations réclamées.	192
IV. — Répartition des revenus.	195
1°) Répartition des revenus entre les territoires respectifs	197
2°) Répartition des revenus d'un caza dont le territoire a été partagé entre plusieurs Etats	199
C). — Questions diverses	200
1°) Demandes de participation aux avantages	200

CHAPITRE XIV

Répartition du capital nominal de la Dette.

I. — Détermination du capital à répartir	203
II. — La modalité de la Répartition du capital nominal	207

	Pages
CHAPITRE XV	
Le Règlement de la Dette entre la Turquie et les Porteurs par l'accord conclu en 1933.	212
I. — Somme incombant à la Turquie.	214
II. — La monnaie de paiement	215
III. — La garantie et le contrôle.	215
CONCLUSION	
	222
ANNEXE 1.	229
